OTONOMI DAN KINERJA KEUANGAN DAERAH

Umar Sholahudin *)

ABSTRAK

Kebijakan otonomi daerah sebagai wujud reformasi telah berjalan satu dekade. Namun kebijakan ini belum mampu memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Rendahnya kesejahteraan masyarakat tak lepas dari kinerja keuangan pemerintahan daerah. Karena itu, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota perlu memperbaiki dan menata kembali manajemen pemerintahan dan pengelolaan keuangannya. Yakni dengan komitmen dan konsisten pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

Kata kunci : Otonomi Daerah, Kinerja Keuangan Daerah, Kesejahteraan Masyarakat

PENDAHULUAN

Era reformasi telah menghasilkan dua Undang-Undang yang mengatur penyelenggaraan otonomi daerah. Pertama, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengusung semangat demokratisasi pemerintahan daerah serta menjadikan desentralisasi sebagai instrumen demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sejatinya merupakan perbaikan dari UU Nomor 22 Tahun 1999. UU Nomor 32 Tahun 2004 berupaya mengawinkan semangat demokrasi dengan prinsip efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dalam pemerintahan daerah (Kausar AS, 24 Agustus 2006).

Otonomi daerah memberi kewenangan cukup besar bagi pemerintah daerah untuk merancang dan melaksana-

kan kebijakan atau program pembangunan sesuai kebutuhan daerah. Dalam otonomi daerah, melekat pula wewenang dan tanggung jawab untuk secara aktif dan langsung mengupayakan penanggulangan berbagai masalah di daerah, seperti penanggulangan kemiskinan dan pengangguran.

Kebijakan otonomi daerah yang dituangkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, telah menjadi tonggak baru dalam tradisi pemerintahan di negeri ini. Pemerintah pusat tidak hanya memberikan kewenangan secara administratif pemerintahan, tapi juga desentralisasi kekuasaan dan pelaksanaan pembiayaan pemerintah daerah, yang semuanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Namun pelimpahan kewenangan administratif dan anggaran yang cukup

*) Peneliti pada Centre for Public Policy Studies, Dosen Universitas Muhammadiyah Surabaya

dan pendidikan, kemiskinan dan pengangguran, dan berbagai persoalan lainnya bisa diselesaikan dengan kinerja birokrasi dan keuangan daerah yang maksimal.

Di Jawa Timur, meski berbagai program pengentasan kemiskinan digalakkan dengan anggaran cukup besar, angka kemiskinan masih cukup tinggi. Hal ini diperkuat dengan fakta masih sulitnya masyarakat miskin mendapatkan kebutuhan dan pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan.

Berdasarkan survey sosial-ekonomi nasional Badan Pusat Statistik (BPS) Jatim, saat ini jumlah penduduk miskin di Jatim sampai Maret 2007 tercatat 7,138 juta jiwa atau sekitar 18,93 persen dari total jumlah penduduk. Selain itu, pertumbuhan ekonomi Jatim selama setahun juga suram, karena masalah lumpur Lapindo sampai saat ini belum selesai. Bahkan dalam rapat paripurna penyampaian LKPJ gubernur 2007/2008 November 2008 lalu muncul data kemiskinan versi DPRD yakni mencapai 8 juta orang, sementara versi Pemerintah Provinsi hanya sekitar 6,8 juta. Yang pasti, angka kemiskinan Jatim saat ini masih cukup tinggi. Sedangkan angka pengangguran mencapai 6,29 persen atau sekitar 1,142 juta jiwa.

Salah satu penyebabnya adalah kinerja keuangan daerah Pemprov Jatim yang kurang berpihak pada kepentingan masyarakat. Penyusunan APBD setiap tahunnya masih sangat konservatif, yakni masih menempatkan belanja rutin aparatur birokrasi sebagai "panglima". Sementara belanja publik atau pembangunan sebagai "prajurit." Dengan struktur dan komposisi

semacam itu, sangat sulit APBD dapat mendorong atau berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejak pertama kali diterapkan pada tahun 2003, manajemen pengelolaan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja (*performance-based budget*) telah menjadi sistem baru yang secara resmi diatur dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hingga saat ini sistem tersebut telah diadopsi oleh pemerintahan daerah baik di tingkat Provinsi hingga di tingkat Kabupaten / Kota.

Memasuki tahun keenam ini, seharusnya proses penyusunan APBD di kabupaten/kota dan provinsi mengalami kemajuan yang lebih baik dari tahun-tahun sebelumnya. Indikator kemajuan yang seharusnya terlihat adalah bagaimana pemerintahan daerah (Provinsi, Kab/Kota dan DPRD) membuka ruang publik, untuk menjamin transparansi, partisipasi dan akuntabilitas kebijakan publik dalam hal proses penyusunan anggaran. Jika ditinjau dari sisi pendapatan PAD (Pendapatan Asli Daerah) sebesar 75% yang berasal dari pajak, retribusi dan pendapatan lainnya yang sah secara langsung merupakan sumber yang diperoleh dari uang masyarakat.

Kebijakan otonomi daerah ternyata tidak serta merta dapat memberikan kontribusi positif terhadap kinerja keuangan daerah. Idealnya kebijakan otonomi daerah dapat mendorong kinerja keuangan pemprov makin lebih baik dan maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berangkat dari latar belakang ini, setidaknya ada tiga permasalahan yang terkait dengan otonomi daerah dan kinerja keuangan daerah khususnya di Provinsi Jawa Timur, yaitu :

1. Bagaimana kinerja keuangan daerah Provinsi Jawa Timur di era otonomi daerah?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi lemahnya kinerja keuangan daerah Provinsi Jawa Timur di era otonomi Daerah ini?
3. Upaya yang dilakukan Pemprov untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah agar mampu berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat?

KAJIAN INI BERTUJUAN :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kinerja keuangan daerah Pemprov Jatim di era otonomi daerah.
2. Untuk memahami faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi lemahnya kinerja keuangan daerah yang kemudian berdampak pada rendahnya kualitas kesejahteraan masyarakat
3. Menentukan solusi apa yang harus dilakukan pemerintah daerah (eksekutif dan legislatif) dalam rangka meningkatkan kinerja keuangan daerah sehingga berkontribusi positif pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kajian dan analisa kualitatif dengan metode kajian deskriptif. Penggalan bahan dan data diperoleh dari APBD Jatim, hasil audit Badan Pemeriksa

Keuangan (BPK), kajian literatur, informasi media massa dan sumber-sumber lain yang mendukung. Fokus kajiannya pada kebijakan otonomi daerah dan kinerja keuangan daerah, terutama kinerja APBD Provinsi Jawa Timur dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program pembangunan.

Data-data yang telah diperoleh dikumpulkan, kemudian diseleksi dan dianalisis secara kualitatif dengan berpedoman pada kerangka pemikiran yang telah disajikan guna memberikan gambaran yang jelas dari fenomena yang diteliti. Yang menjadi fokus dari analisis kualitatif ini sesungguhnya pada penunjukan makna deskripsi, penjernihan dan penempatan data pada konteksnya masing-masing (Sanapiah Faisal, 1989:269).

HASIL DAN PEMBAHASAN **Otonomi Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat**

Paket Undang-Undang Otonomi Daerah, yakni UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU Nomor 32 dan 33 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan tonggak dicanangkannya otonomi daerah sebagai hasil tuntutan reformasi dan demokratisasi yang terjadi di Indonesia. Inti dari kedua regulasi tersebut adalah pemberian kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar kepada pemerintah daerah agar lebih mandiri meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya melalui prioritas pilihan pembangunan secara otonom.

Tuntutan ini secara implisit merupakan tantangan bagi pemerintah daerah untuk menata kembali manajemennya agar lebih baik, mulai perumusan perencanaan sampai tata kelola administratif. Tuntutan inilah yang kemudian diistilahkan sebagai *good governance*, suatu pemerintahan yang dikelola secara transparan, akuntabel, dan bervisi dalam konteks reformasi. Semua itu menjadi agenda nasional yang diamanatkan kepada penyelenggara pemerintahan (Winarso, dalam MTL, 2005:13).

Munculnya berbagai persoalan di daerah baik di tingkat elit daerah maupun masyarakatnya, seperti masalah korupsi, penyimpangan anggaran, perda retributif, sampai pada masalah buruknya pelayanan dasar masyarakat. Juga kesehatan dan pendidikan, angka kemiskinan dan pengangguran yang makin melambung, dan berbagai persoalan daerah lainnya menunjukkan ada yang salah dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Merebaknya persoalan tersebut tak dapat dilepaskan dari kinerja pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif) dalam mengelola keuangan daerahnya.

Performance-Based Budgeting

Upaya menciptakan kinerja pemerintahan yang baik khususnya di bidang manajemen keuangan telah diupayakan pemerintah dengan dikeluarkannya seperangkat regulasi. PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan PP Nomor 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggung-

jawaban Kepala Daerah, merupakan tonggak reformasi dalam perubahan pola manajemen keuangan pemerintahan daerah.

Penganggaran berbasis kinerja pada dasarnya merupakan pola penganggaran yang sangat komprehensif. Ia merupakan suatu sistem penganggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*outcomes*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan. Definisi ini mengandung konsekuensi bahwa setiap alokasi dana harus dapat diukur capaian *output/outcomes* dan input yang telah ditetapkan. Dengan penerapan anggaran berbasis kinerja, berarti tolok ukur keberhasilan tidak lagi hanya diukur dari tingkat pencapaian penyerapan dana seperti yang terjadi selama ini, tapi ditentukan dari target kinerja yang terukur.

Dari sisi pemberantasan korupsi, anggaran berbasis kinerja akan mendorong penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam proses penganggaran. Hal itu akan mendorong terjadinya transparansi dengan menjadikan APBD sebagai produk hukum (dokumen publik) lewat peraturan daerah (Perda), dan penerapan tiga elemen dalam penilaian anggaran kinerja; yaitu standart analisa biaya (SAB), tolak ukur kinerja, dan standar biaya (Falmi, dalam MTL, 2005:6).

Menurut R. Herlambang, dkk (2004:22) dalam bukunya "*Anggaran Berbasis Kebutuhan Dasar Rakyat Miskin*", anggaran berbasis kinerja setidaknya harus memenuhi langkah-langkah; sasaran atau tujuan yang diharapkan memuat fungsi belanja, standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan

komponen kegiatan, dan persentase jumlah pendapatan APBD yang membiayai pengeluaran administrasi umum, operasi dan pemeliharaan, serta belanja publik. Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah dikembangkan standart analisa belanja, tolak ukur kinerja, dan standart biaya. Tak cukup dengan itu, dalam penyusunan rancangan anggaran, pemerintah bersama-sama DPRD harus menyusun arah dan kebijakan umum APBD, yang akan digunakan pemerintah daerah dalam menyusun strategi dan prioritas APBD.

Namun, sistem pengelolaan anggaran berbasis kinerja ini belum sepenuhnya diimplementasikan di daerah. Bahkan seringkali mengalami distorsi karena berbagai kepentingan, termasuk kepentingan politik dan ekonomi elit daerah. Dalam penganggaran di daerah, misalnya seringkali indikator disusun secara serampangan, tidak jelas tahap kemajuannya, atau sekedar plagiat dengan APBD kota/kabupaten tetangga, dan juga *copy paste* dari tahun-tahun sebelumnya. Ini celaka, karena pemikiran serius dan mendalam soal anggaran hanya berdasarkan teks-teks dokumen yang sama sekali tidak menjelaskan relevansi dengan strategi melawan kemiskinan, apalagi berperspektif hak azazi manusia (LBH, 2004:23).

Dalam buku Panduan Aksi Akar Rumput Melakukan Kontrol terhadap Anggaran Daerah (2002) yang dikeluarkan Pokja 30, setidaknya ada 8 prinsip anggaran daerah yang baik. Yaitu ada keterbukaan dalam proses pembahasan anggaran, rasional, efektif dan efisien,

demokratis, akuntabel, keadilan dan proporsional, konsistensi dan disiplin, serta mandiri.

Ke depan prinsip tersebut harus menjadi pegangan utama bagi eksekutif dan legislatif ketika akan membuat dan membahas APBD bersama masyarakat. Sehingga hasilnya merupakan representasi kepentingan rakyat, bukan kepentingan segelintir elit daerah (eksekutif dan legislatif). Selain itu, yang terpenting adalah anggaran yang dialokasikan memberi kontribusi manfaat yang signifikan bagi masyarakat. Filosofi bahwa APBD adalah uang rakyat dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat harus nampak dalam praktik implementasi APBD.

Kinerja Keuangan Daerah

Merancang suatu program jauh lebih mudah daripada mengawal agar program tersebut tidak mengalami kemacetan atau penyimpangan yang kemudian bermuara pada sebuah kegagalan program. Begitu juga mengalokasi anggaran program jauh lebih mudah daripada mengawal agar anggaran program tersebut tidak mengalami kebocoran atau penyimpangan di lapangan. Pernyataan tersebut cukup pantas ditujukan untuk melihat kinerja keuangan di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Seperti diketahui, hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap realisasi APBD Jatim 2007 diberi status tidak wajar. Dalam rincian auditnya, terungkap banyak penyimpangan anggaran yang dilakukan pejabat Pemprov.

Total ada 25 anggaran senilai Rp 2,505 triliun yang pemakaiannya tidak beres. Salah satu yang diungkap BPK yang berindikasi menyimpang adalah dana bantuan sosial (bansos). BPK menyebut ada dua kesalahan yang terjadi dalam realisasi bansos. *Pertama*, BPK menemukan penyimpangan senilai Rp 24,6 milyar. Sebab, dana bansos tersebut ternyata digunakan untuk membiayai SKPD (satuan kerja perangkat daerah). Kesalahan *kedua*, terdapat dana bansos senilai Rp 248,8 juta yang belum dibuat laporan pertanggungjawaban sampai akhir masa anggaran.

BPK juga mengungkapkan sejumlah dana yang salah penempatan pos anggaran. Di antaranya, belanja tak terduga senilai Rp 15,5 milyar dan dana bantuan rehab gedung sekolah. Selain anggaran di eksekutif, BPK juga menyorot indikasi adanya penyimpangan di lembaga legislatif. Lembaga pengawas keuangan itu menemukan, penggunaan belanja operasional pimpinan DPRD Jatim senilai Rp 233,3 juta tidak didukung bukti-bukti kongkrit. Bukan hanya itu, realisasi anggaran untuk pimpinan dewan senilai Rp 46,6 juta dinyatakan tidak wajar karena ditengarai merupakan anggaran ganda.

Selain indikasi penyimpangan dan kebocoran atas realisasi APBD, Pemprov Jatim juga dinilai tidak baik mengelola APBD 2008. Dalam rapat koordinasi akhir masa anggaran 2008 Desember lalu, terungkap tidak ada satupun daerah (pemkab/pemkot) yang mampu merealisasikan serapan anggaran di atas 80 persen. Pemprov Jatim sendiri mengalami hal serupa. Secara keseluruhan

jumlah anggaran pemerintah untuk wilayah Jatim mencapai Rp 60,09 triliun. Hingga masa akhir anggaran, anggaran yang sudah digunakan untuk kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan/pembangunan baru mencapai Rp 41,84 triliun atau 69,6 persen.

Rinciannya, dana APBN untuk Jatim selama 2008 dialokasikan Rp 20,535 triliun, namun yang terserap hanya Rp 14,928 triliun atau 72,6 persen. Kondisi tak jauh beda terjadi pada penggunaan dana yang bersumber dari anggaran daerah (kabupaten/kota). Di antara total dana sebesar Rp 32,22 triliun, yang terserap Rp 21,66 triliun. Demikian juga serapan untuk anggaran di APBD Jatim. Total anggaran yang disiapkan mencapai Rp 7,31 triliun, yang terserap hanya Rp 5,23 triliun atau 71,79 persen (lihat tabel).

Tingkat Serapan Anggaran Pembangunan Jatim 2008			
Sumber	Pagu (Triliun)	Terserap (Triliun)	Prosentase
APBN	Rp 20,553	Rp 14,928	72,63 persen
Provinsi	Rp 7,314	Rp 5,251	71,79 persen
Kabupaten/ Kota	Rp 32,225	Rp 21,667	67,24 persen
Catatan : Sistem penggunaan anggaran saat ini berbasis kinerja ((Performance Based Budget). Serapan yang minim menunjukkan kinerja yang rendah pula			
Sumber : Bahan Rapat Evaluasi serapan APBN-APBD di Jatim 2008			

Birokrasi Pemprov melalui SKPD-SKPD-nya pada awalnya berlomba-lomba menambah anggaran pada saat penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tahunan. Setiap tahun anggaran baru, mereka berlomba menambah anggaran karena alasan kebutuhan yang makin meningkat. Namun ketika anggaran bertambah, ternyata tak mampu

merealisasikannya. Dengan kata lain, kinerja pengelolaan (baca:serapan) APBD Pemprov bisa dibilang buruk.

Ironinya, serapan yang paling seret adalah pada belanja tak langsung atau belanja publik, sementara belanja rutin bisa “diobral” dengan mudah. Karena rendahnya serapan APBD terdapat pada belanja publik, tentu saja sangat merugikan masyarakat. Akibat anggaran yang tak terserap, banyak proyek pembangunan yang terkait dengan kepentingan masyarakat makin terbengkalai. Dengan kata lain, Pemprov sangat tidak adil dalam menggunakan uang rakyat ini. Untuk kepentingan sendiri (baca: aparatur birokrasi) sangat mudah diserap, sementara untuk masyarakat sangat sulit.

Pemprov dan DPRD Jatim berapologi bahwa rendahnya serapan APBD ini terkait dengan panjangnya prosedur yang harus dilalui sebelum merealisasikan anggaran. Selain itu, juga karena adanya rasa ketakutan para pejabat Pemprov untuk memegang proyek, lantaran KPK yang kerap dan gencar melakukan pemeriksaan terhadap para pejabat negara yang memegang proyek.

Alasan Pemprov tersebut sangat apologis (bela diri). Karena sebenarnya kasus rendahnya serapan APBD ini bisa dihindari dan diantisipasi jika; *pertama*, Pemprov dan jajarannya memiliki perencanaan dan pelaksanaan proyek atau program yang baik, terukur dan bisa dipertanggungjawabkan. *Kedua*, jika alasannya rasa takut, ini juga sangat tak beralasan. Karena jika memang para pejabat bersih dan memiliki komitmen moral yang tinggi, maka tidak sulit untuk menjadi

Pimpro atau merealisasikan proyek atau program pembangunan untuk masyarakat. Mungkin karena selama ini “tradisi” yang berkembang di lingkungan Pemprov, proyek dan program pembangunan tidak dilakukan sebagaimana mestinya. Misalnya sering mengalami kebocoran atau penyimpangan.

Jika memang dikerjakan sesuai prosedur dan peraturan perundang-undangan yang ada, mengapa harus takut bahkan paranoid?. Dengan melihat realitas yang ada, ini menunjukkan bahwa kredibilitas moral dan profesional para Pimpro patut dipertanyakan. Memiliki alokasi anggaran yang jelas, justru Pemprov tak mampu membelanjakannya secara optimal. Ini berarti Pemprov gagal dalam melaksanakan program-program publik yang sebelumnya sudah direncanakan.

Padahal, DPRD sudah bersusah payah membahas program dan alokasi anggaran yang diminta tiap dinas dan SKPD. Bahkan DPRD cukup akomodatif terhadap keinginan Pemprov berniat menaikkan anggaran belanja, terutama belanja publik atau pembangunan. Namun yang mengecewakan, besarnya tambahan anggaran belanja tiap tahun tersebut tak diikuti dengan profesionalitas para pemakainya. Akhirnya, banyak uang rakyat yang tak bisa dimanfaatkan. Jika demikian, buat apa buat program dengan alokasi anggaran yang sangat besar, jika tidak mampu merealisasikannya.

Faktor-faktor lemahnya kinerja keuangan

Ada beberapa faktor yang menyebabkan lemahnya kinerja keuangan daerah pemprov Jawa Timur, di antaranya adalah;

1. Politik anggaran yang konservatif

Meski telah melalui pembahasan di DPRD, namun paradigma lama terhadap politik penganggaran daerah kita masih belum berubah alias konservatif. Dalam arti, APBD masih menempatkan belanja aparatur birokrasi sebagai panglima, sedangkan belanja untuk kepentingan masyarakat melalui belanja langsung sebagai prajurit. Misalnya, pada penyusunan APBD Jatim 2008 yang diproyeksikan berkekuatan Rp 5,20 triliun lebih banyak melayani kebutuhan birokrasi daripada kebutuhan masyarakat. Ini nampak pada komposisi yang sampai pembahasan akhir ini masih jomplang, yakni sebesar Rp 3,50 triliun atau sekitar 65% untuk belanja tak langsung atau belanja rutin dan sisanya sebesar Rp 2,09 triliun atau 35% untuk belanja langsung atau pembangunan.

APBD merupakan instrumen pemerintah dalam menjalankan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Rendahnya kinerja APBD- yakni seluruh proses mulai dari penyusunan, pembahasan, pelaksanaan dan evaluasi APBD selama jangka waktu tertentu-berdampak pada rendahnya kualitas kesejahteraan masyarakat.

Kita bisa ambil contoh APBD 2008. Ada beberapa catatan kritis yang perlu

diketahui publik. *Pertama*, dari segi waktu penyerahan, APBD 2008 Jatim ini sudah bermasalah. Seharusnya sesuai ketentuan PP 58 tahun 2005 dan Permendagri 30/2007, RAPBD diserahkan pihak eksekutif kepada DPRD paling lambat lima bulan sebelum disahkan, berarti sekitar bulan Juli 2007. Namun kenyataannya RAPBD baru diterima DPRD akhir Oktober dan pada saat yang sama pihak eksekutif merencanakan pengesahan RAPBD 30 November 2008. Penyerahan RAPBD ini dinilai sangat terlambat.

Ada skenario, ini sengaja dilakukan eksekutif atau *by design*, sehingga DPRD tak punya cukup waktu untuk mengkritisi secara detail anatomi RAPBD 2008 ini. Sehingga wajar, jika banyak program dan anggarannya yang bermasalah lolos dari pencermatan dan kontrol DPRD. Misalnya adanya tumpang tindih program dan anggaran seperti yang terjadi di Biro Organisasi dan Biro Hukum.

Kedua, dilihat dari segi pendapatan, meskipun mengalami kenaikan sebesar 1,33% (lihat tabel). Namun kenaikan ini dinilai tidak masuk akal. Seharusnya kenaikan bisa lebih dari itu. Ini mengingat sumber-sumber pendapatan seperti pajak kendaraan bermotor juga mengalami kenaikan dan juga potensi-potensi *income* juga mengalami kenaikan. Apalagi Jatim dikenal sebagai salah satu Provinsi "kaya potensi devisa", tapi mengalami *income* yang masuk justru tidak signifikan. Bahkan angka Pendapatan sebelum

dibahas di DPRD turun, karena mendapat sorotan keras, pihak eksekutif langsung merevisinya. Dengan kata lain, muncul dugaan ada

sesuatu (baca: *income*) yang disembunyikan atau ada dugaan terjadi *mark down* dalam pengelolaan pendapatan daerah.

Proyeksi Pendapatan, Belanja dan Defisit RAPBD 2008				
Uraian	Jumlah		Bertambah/Berkurang	
	2007	Proyeksi 2008	Rp	(%)
Total Pendapatan	Rp 5,13 T	Rp 5,20 T	68,31 M	1,33 %
PAD	Rp 3,55 T	Rp 3,64 T	86,86 M	2,46%
DanaPerimbangan	Rp 1,56 T	Rp 1,72 T	155,23 M	9,92%
Lain-2 Pendapatan	Rp 14,19 M	Rp 14,14 M	(50 M)	(0,35%)
Belanja Daerah	Rp 5,74 T	Rp 5,59 T	(140,9 M)	(2,46%)
Belanja Langsung	Rp 3,29 T	Rp 3,50 T	216,94 M	6,59%
Belanja Tak Langsung	Rp 2,44 T	Rp 2,09 T	(357,84 M)	(14,62%)
Defisit	Rp 606,61 M*	Rp 396 milyar	(210,61 M)	(34,72 %)
*angka defisit setelah PAK 2007				
Sumber:RAPBD Jatim 2008				

Ketiga, Dibanding tahun 2007 pendapatan daerah untuk tahun 2008 naik sebesar Rp.68,316 milyar. Kenaikan ini diperoleh dari pendapatan Asli daerah (pajak, retribusi, lainnya) sebesar Rp 3,648 triliun dan sisanya dari dana perimbangan sebesar Rp.1,719. Dari komposisi pendapatan tersebut terlihat besarnya sumbangan langsung masyarakat Jatim melalui pajak dan retribusi sebesar 75% dari total pendapatan APBD. Namun, masyarakat hanya mendapat jatah sekitar 35% atau sekitar Rp 2,09 triliun melalui alokasi belanja langsung. Angka ini pun berpotensi menyusut ketika sampai ke tangan masyarakat. Akhirnya masyarakat hanya mendapatkan pepesan kosong dari RAPBD 2008. Dengan kata lain, RAPBD 2008 ini tidak pro rakyat.

Keempat, besarnya alokasi belanja tak langsung atau belanja rutin sebesar 3,5

triliun, sebagian besar dihabiskan untuk kebutuhan birokrasi. Padahal dilihat dari kerja dan kinerjanya (baca: dinas pendapatan) masih sangat lemah. Ini bisa dilihat dari kenaikan pendapatan 2008 yang sangat minimal. Kinerja Dinas Pendapatan rendah, tapi menyerap anggaran paling besar. Dengan kata lain, birokrasi kita lebih berperan sebagai penyedot anggaran daripada penghasil devisa. Apalagi sedotannya banyak yang tidak jelas alias banyak penyimpangan.

Kelima, jika dilihat RAPBD 2008, jumlah belanja daerah (sebesar Rp 5,59 triliun) lebih besar dari jumlah pendapatan (sebesar Rp 5,20 triliun) atau mengalami defisit sebesar Rp 396 milyar. Dengan kata lain, RAPBD bagaikan besar pasak daripada tiang. Angka defisit ini bahkan lebih besar dari tahun 2007 yang hanya sekitar 312 milyar (sebelum PAK, setelah

PAK mencapai Rp 606,61 milyar). Yang mengecewakan, sebagian besar pembengkakan anggaran tersebut disebabkan belanja birokrasi Pemprov yang begitu besar. Sementara belanja untuk kepentingan masyarakat sangat kecil.

Defisit anggaran sepertinya sudah menjadi "tradisi tahunan" politik anggaran daerah. Seringkali elit daerah berapologi, bahkan pembengkakan belanja daerah karena kebutuhan eksekutif makin besar. Apologi ini sebenarnya cara elit daerah atau birokrasi untuk menutup-nutupi perilaku boros yang selama ini dilakukan. Meskipun ada sumber pembiayaannya, defisit anggaran tetap saja sangat membebani APBD dan yang jelas membebani masyarakat, karena masyarakat akhirnya yang jadi sasarannya.

1. Praktik penyimpangan anggaran.

Selain masalah paradigma politik anggaran Pemda yang dinilai masih konservatif, faktor lain yang menyebabkan lemahnya kinerja keuangan daerah adalah maraknya praktik penyimpangan anggaran -bahkan sudah mengarah pada praktik korupsi-, terutama pada anggaran-anggaran pembangunan. Praktik ini yang kemudian menjadikan anggaran pembangunan kurang dinikmati secara nyata oleh masyarakat dan akibatnya kesejahteraan masyarakat semakin menurun.

Menurut Meindy Mursal (MTI, 2000; 29), realitas perubahan sistem pengelolaan keuangan daerah sampai dengan saat ini masih melalui jalan yang berliku. Dominasi politik dagang sapi di lembaga legislative, masih kentalnya praktik *institutional*

corruption di lingkungan Pemda, serta minimnya partisipasi masyarakat, membuat jalan semakin berkelok. Secara substansi, belum ada perubahan yang signifikan, sehingga masih cenderung obsesi. Ini yang kemudian menimbulkan berbagai macam penyimpangan anggaran yang berujung pada praktik korupsi.

Sebagai ilustrasi, pada anggaran tahun 2004, berdasarkan temuan Badan Pengawas Propinsi (Bawasprop), terdapat penyimpangan anggaran dana APBD 2004 sebesar Rp 15,75 miliar. Dalam temuan ini juga disebutkan sebanyak 37 instansi di lingkungan Pemprop Jatim yang melakukan penyimpangan anggaran. Adapun empat penyimpangan terbesar terjadi di Dinas Pendapatan sebesar Rp 10,35 miliar. Diikuti RSUD Dr. Soetomo Surabaya dengan total penyimpangan Rp 1,89 miliar dan Dinas Pekerjaan Umum sebesar Rp 427,5 juta.

Data yang terbaru sebagaimana diungkapkan Badan Pengawas dan Keuangan Pembangunan (BPKP) Jawa Timur mengungkapkan hasil audit BPKP Jatim tahun 2005 - Juli 2006 menemukan tindak penyelewengan terhadap keuangan Negara di sejumlah instansi milik pemerintah di Jawa Timur. Akibat penyelewengan tersebut Negara mengalami kerugian sebesar Rp 249 milyar (Jawa Pos, 12/9/2006).

Kasus tersebut, setidaknya menjadi salah satu indikasi kuat bahwa penyusunan anggaran belum berbasis kerja/prestasi kerja, sehingga peluang untuk menggelembungkan anggaran dan belanja fiktif masih terbuka lebar. Dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah pusat telah memberikan

kewenangan yang luas kepada kepala daerah dalam urusan pengelolaan keuangan daerah (UU. No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara). Kewenangan luas ini yang "seringkali" dimanfaatkan para elit daerah untuk bertindak "sewenang-wenang" dalam pengelolaan anggaran daerah.

2. Lemahnya Kontrol Budgeting DPRD

Beberapa hasil penelitian yang dilakukan kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang peduli terhadap politik anggaran daerah, menunjukkan bahwa eksekutif lebih berkuasa atas pemenuhan anggaran. Dinas-dinas pemerintah lebih banyak mengajukan draft-draft usulan anggaran, program pembangunan sekaligus biaya rutin mereka. Sebagai pekerjaan tahunan, proses evaluasi dan pengawasan juga sebenarnya lebih banyak dimainkan anggota DPRD. Sehingga naik-turunnya angka-angka anggaran juga lebih banyak disusun dari hasil rumusan dinas pemerintah sendiri. Namun, jangan lupa, bahwa ada *politik bargaining* (tawar-menawar) anggaran antara eksekutif dan legislatif, yang celakanya tawar-menawar tersebut bukan didasarkan pada kebutuhan dasar rakyat, melainkan pada kepentingan masing-masing individu pemain-pemain politik di eksekutif maupun DPRD (LBH Surabaya, 2004).

Praktik politik anggaran ini telah menegasikan hak-hak sosial-politik, dan ekonomi masyarakat sebagai pemberi mandat. Kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi acuan utama dalam setiap pembahasan

program dan anggaran pembangunan, namun pada kenyataannya, telah dibajak oleh praktik politik "elitist" yang hanya menguntungkan segelintir orang. Anggaran daerah yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) lebih merepresentasikan kepentingan elit daerah dari kepentingan masyarakat secara umum.

Selama ini fungsi-fungsi kontrol kelembagaan legislatif terhadap eksekutif dinilai masyarakat masih jauh dari harapan, terutama pengawasan kebijakan yang ditelorkan eksekutif. Tidak sedikit, fungsi kontrol kebijakan dan *budgeting* DPRD atas eksekutif berjalan stagnan. DPRD seringkali mudah didikte dan dipengaruhi pihak eksekutif. Sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam buku Anggaran Berbasis Kebutuhan Dasar Rakyat Miskin, selain kekuatan eksekutif yang begitu dominan, terdapat pula kekuatan modal yang juga sangat dominan menentukan arah penentuan kebijakan, terutama terkait dengan upaya meloloskan proyek-proyek kecil/menengah yang sarat korupsi atau mega proyek yang sarat pengusuran rakyat miskin (LBH Surabaya, 2004).

Solusi meningkatkan kinerja keuangan Pemda

Salah satu tujuan utama diberlakukannya otonomi daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah (UU No. 32/2004 pasal 2 ayat 3). Dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, salah satu solusinya adalah dengan meningkatkan kinerja pengelolaan

keuangan daerah. Dan kinerja keuangan daerah ini akan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban APBD. Pendek kata, bagaimana proses *budgeting* daerah berpihak pada kepentingan masyarakat.

Untuk mewujudkan *performance* dan struktur APBD yang berpihak pada kepentingan masyarakat (APBD pro rakyat) itu, ada dua langkah strategis yang harus dilakukan. *Pertama*, melaksanakan secara konsisten konsep *Performance-Based Budgeting* sebagaimana yang diatur dalam PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan PP. Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Kedua perangkat regulasi ini dapat membawa perubahan yang cukup mendasar dalam pola manajemen keuangan pemerintahan daerah yang lebih produktif.

Kedua, peningkatan kesejahteraan masyarakat hanya bisa dilakukan, salah satunya dengan menaikkan anggaran publik/pembangunan. Kenaikan anggaran publik ini harus disertai dengan pengawasan, mulai dari perencanaan sampai pada pertanggungjawabannya. Pendek kata, dukungan sistem yang transparan dan akuntabel dan profesionalisme aparatur birokrasi adalah sebuah keniscayaan di tengah lemahnya kinerja keuangan daerah.

Ketiga, memaksimalkan fungsi dan peran politik DPRD. *Pertama*, memperkuat dan memaksimalkan fungsi *budgeting* DPRD. Secara kelembagaan, DPRD jangan hanya menjadi alat "stempel" untuk mengesahkan perda APBD. Tapi DPRD harus mulai mengkritisi dan mencermati

secara jeli draft APBD yang diberikan eksekutif. Dan tidak hanya dokumen RAPBD saja, tapi juga disertai dengan RASK (Rincian Anggaran Satuan Kerja). Di RASK inilah akan bisa dilihat apakah anggaran di *mark up* atau tidak, duplikasi program dan kegiatan yang berdampak pada pembengkakan anggaran, program dan kegiatan dengan alokasi anggarannya sudah disusun berdasarkan anggaran berbasis kinerja atau belum.

Fungsi *budgeting* DPRD ini harus dilakukan secara konsisten sejak awal perencanaan pembahasan sampai pada pengesahan. DPRD dituntut mengkonversi aspirasi masyarakat menjadi bagian dari arah dan kebijakan APBD. Dengan kata lain, aspirasi masyarakat harus menjadi landasan utama dalam menyusun arah dan kebijakan APBD. Lebih spesifik, DPRD dituntut untuk lebih cermat dan teliti dalam membahas usulan anggaran dari setiap SKPD. Jangan sampai muncul praktik "dagang sapi" antara DPRD dengan eksekutif yang berdampak pada hilangnya hak-hak ekonomi masyarakat.

Keempat, selain memaksimalkan fungsi *budgeting* (penganggaran), yang lebih penting lagi adalah fungsi kontrol *budgeting* DPRD. Fungsi ini dilakukan pasca pengesahan APBD. Dalam konteks ini, bagaimana DPRD mampu mengawal APBD yang disahkan tersebut dapat diimplementasikan dengan baik dan tepat sasaran, tidak mengalami penyimpangan dan kebocoran di lapangan. Karena praktik penyimpangan dan kebocoran anggaran tidak saja terjadi pada saat perencanaan dan penyusunan anggaran, tapi juga pada saat implementasinya.

Kelima, perlu adanya keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Agar penyusunan APBD benar-benar berpihak pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat, mengandalkan fungsi *budgeting* dan kontrol *budgeting* pada lembaga DPRD dinilai tidak cukup. Apalagi selama ini *image* DPRD di mata publik masih mengecewakan. Karena itu, perlu ada keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan implementasi APBD. Ini perlu dilakukan untuk mengimbangi fungsi *budgeting* dan kontrol DPRD yang masih lemah. Dengan kata lain, proses penyusunan APBD harus mengikutsertakan partisipasi luas masyarakat. Pihak DPRD dan eksekutif harus memberikan ruang partisipasi publik yang sebesar-besarnya, agar APBD yang dihasilkan benar-benar memenuhi kepentingan dan keadilan masyarakat.

Namun demikian, pengawasan formal dari DPRD atas anggaran daerah, tidaklah cukup. Apalagi, kerja dan kinerja *budgeting* dan kontrol *budgeting* DPRD dinilai masih mengecewakan. Karena itu, sangat dibutuhkan peran aktif masyarakat dalam mengawasi proses penyusunan APBD. Tidak saja mengawasi kerja dan kinerja DPRD, tapi juga eksekutif. Jangan sampai terjadi kongkalikong dan konspirasi yang sifatnya elitis dan monopolistik antara legislatif dan eksekutif dalam membahas APBD.

Dalam konteks ini, pihak DPRD dan eksekutif harus memberi ruang publik yang sebesar-besarnya untuk ikut berpartisipasi dalam proses penganggaran daerah (APBD) mulai perencanaan, pembahasan, pelaksanaan, pengawasan

sampai pada pertanggungjawaban. Sehingga masyarakat merasa memiliki (*sense of belonging*). Dan hak-hak sosial-politik, dan ekonomi diakui dan dijamin dalam setiap pembuatan kebijakan daerah, terutama dalam kebijakan anggaran dan pembangunan daerah.

Gerakan pengawasan anggaran daerah agar memiliki kontribusi yang jelas dan terukur, perlu ditindaklanjuti dengan upaya advokasi anggaran. Gerakan advokasi ini harus didorong agar memiliki kekuatan untuk mempengaruhi proses-proses penyusunan APBD yang dilakukan eksekutif dan legislatif agar berpihak pada kepentingan masyarakat dan tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

- Kebijakan otonomi daerah sebagai wujud dari gerakan reformasi yang telah berjalan hampir satu dekade ini belum mampu memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- Otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang cukup besar bagi pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif) untuk mengelola pemerintahannya, khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah (baca: APBD) untuk pembangunan. Namun, kewenangan yang besar tersebut belum mampu dijalankan secara maksimal sehingga melahirkan berbagai macam problem anggaran daerah. Salah satunya, kinerja APBD yang berdasar pada sistem baru "*based budgeting*

performance" belum dilaksanakan dengan baik dan konsisten.

- Lemahnya kinerja keuangan daerah tersebut berdampak pada rendahnya kualitas kesejahteraan masyarakat.

Saran

- Pemprov dan kabupaten/kota perlu memperbaiki dan menata kembali manajemen pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerahnya, yakni dengan komitmen dan konsisten pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satunya dengan menerapkan dan melaksanakan secara konsisten sistem manajemen penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), bukan sekedar memenuhi syarat administratif. Sistem dimulai dari penganggaran, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban.
- Kepala daerah harus mampu merancang sistem birokrasi dan keuangan daerah yang baik-akuntabel dan kredibel. Juga harus mempersiapkan orang-orang yang kredibel dan profesional dalam menggunakan dan merealisasikan uang rakyat.
- Perlu ada perubahan paradigma politik anggaran daerah, yakni dengan menjadikan anggaran public/pembangunan sebagai "panglima". Dengan kata lain, pemerintah propinsi, kab./kota harus mengalokasi anggaran public/pembangunan lebih besar daripada anggaran rutin. Langkah ini bisa dilakukan dengan melakukan

penghematan pada belanja rutin aparatur (belanja barang jasa, perjalanan dinas dan pemeliharaan) paling tidak 40 %.

- Pemerintah daerah (*legislative-eksekutif*) perlu memberikan ruang partisipasi yang luas kepada masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan, khususnya dalam proses penganggaran daerah. Sehingga masyarakat merasa memiliki (*sense belonging*) program pembangunan yang dibuat oleh pemerintah daerah.
- Ruang partisipasi ini juga bisa dalam bentuk pengawasan terhadap proses penganggaran daerah, mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban.
- Untuk menghindari adanya penyimpangan yang berujung pada praktik korupsi, diperlukan peningkatan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, akuntabilitas dan transparansi harus menjadi "roh" dari setiap upaya untuk melakukan perubahan dan perbaikan pengelolaan keuangan daerah yang berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Buku Panduan Aksi Akar Rumput Melakukan Kontrol terhadap Anggaran Daerah (APBD), 2002, Pokja 30 (Lembaga untuk Advokasi Kebijakan), Samarinda.

- Buku Panduan Pengawasan Keuangan daerah Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), Januari 2005, Jakarta.
- Faisal, Sanapiah., 1989, *Metode Penelitian Kualitatif*, YP3, Malang.
- Herlambang, dkk, 2004, *Anggaran Berbasis Kebutuhan Dasar Rakyat Miskin*, LBH Surabaya.
- Kausar A.S., *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Era Desentralisasi dan Kontribusi DPRD terhadap Pelaksanaan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Paparan pada Acara Diskusi dalam Rangkaian Acara Rapat Kerja Nasional ADKASI, di Pelalawan, Riau pada tanggal 24 Agustus 2006.
- Mursal, Meindy., 2005, *Pengelolaan keuangan Daerah; Jalan Berliku Menuju Good Governance*, dalam Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), Jakarta
- Winarso., 2005, *Menggagas Sistem Monitoring Keuangan Daerah*, dalam Buku Panduan Pengawasan Keuangan daerah Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), Jakarta
- Zuhdi, Fahmi Badoh., 2005, *Potret Korupsi Daerah Pasca Otonomi*, dalam Buku Panduan Pengawasan Keuangan daerah Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), Jakarta
- Undang-Undang 22 tahun 1999 Pemerintah Daerah
- Undang-Undang 32 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang 33 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah
- PP. No. 108 tahun 2000 tentang Tata Cara pertanggungjawaban Kepala Daerah
- PP. No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
- Undang-Undang. No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Media Massa**
- Jawa Pos, 12 September 2006