



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS IMPLEMENTASI MANAJEMEN BELANJA PUBLIK
DALAM PENGANGGARAN DAERAH
STUDI KASUS: KABUPATEN BANDUNG PROVINSI JAWA BARAT**

TESIS

**MAYA ROSTANTY
0706185976**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JUNI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan
benar.**

Nama : Maya Rostanty
NPM : 0706185976

Tanda Tangan :
Tanggal : 30 Juni 2010

TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Maya Rostanty
NPM : 0706185976
Judul : Analisis Implementasi Manajemen Belanja Publik
dalam Penganggaran Daerah
Studi Kasus: Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat

Pembimbing Tesis,

Dr. Machfud Sidik, Msc

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Maya Rostanty
NPM : 0706185976
Judul : Analisis Implementasi Manajemen Belanja Publik dalam
Penganggaran Daerah. Studi Kasus: Kabupaten Bandung
Provinsi Jawa Barat

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA (.....)

Pembimbing : Dr. Machfud Sidik, Msc (.....)

Penguji Ahli : Dr. Roy V. Salomo, M.Soc., Sc (.....)

Sekretaris Sidang : Drs. Heri Fathurahman, Msi (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal :

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji milik Allah SWT atas segala karunia yang telah dilimpahkan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai persyaratan utama menyelesaikan studi Pascasarjana di Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Administrasi.

Proses penulisan tesis ini merupakan proses panjang yang dilakukan penulis yang tidak mungkin bisa terlaksana tanpa bantuan dari berbagai pihak. Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Prof.Dr.Bambang Shergi Laksmono, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti studi di Program Pascasarjana dengan segala tradisi akademiknya. Dalam kesempatan ini penulis juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada Dr.Machfud Sidik, MSc yang telah membimbing penulis dengan penuh kesabaran dan memberikan saran-saran yang mencerahkan.

Penghargaan juga penulis sampaikan kepada Prof.Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ, Ketua Program Pascasarjana Ilmu Administrasi FISIP-UI, beserta seluruh pengajar, pimpinan dan sekretariat Program Pascasarjana Ilmu Administrasi FISIP-UI yang senantiasa mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten Bandung beserta jajarannya yang telah memberikan izin kepada penulis melakukan penelitian dan memberikan kemudahan kepada penulis untuk mendapatkan data dan melakukan wawancara dengan para informan. Penelitian ini tidak akan pernah terwujud tanpa kontribusi dari para informan sehingga dalam kesempatan ini penulis sampaikan juga ucapan terima kasih kepada para informan yang telah memberikan data dan informasi yang dibutuhkan oleh penulis selama penelitian.

Penulis sangat menyadari bahwa sumber motivasi dan inspirasi terbesar adalah keluarga. Dalam kesempatan ini penulis ucapkan terima kasih yang terhingga untuk suami tercinta (Aris Wiharno) dan anak-anak (Faruq Dafa Zakaria dan Faiz Aufa Rahman) yang

selalu mendukung penulis tanpa kenal lelah. Penulis juga mengucapkan terima kasih atas doa dan dukungan dari Ayahanda Suleman Senoatmojo dan Drs Djoeli dan Ibunda Wasliyah & Sri Harti beserta keluarga besar di Purwokerto yang tak henti-hentinya berdoa untuk kelancaran studi penulis.

Rekan-rekan seperjuangan, baik di PATTIRO dan rekan di Inisiatif Bandung (terutama Kang Ari dan Kang Ipung) adalah para pihak yang berkontribusi besar dalam penyelesaian tesis ini. Oleh karenanya, penulis ucapkan terima kasih atas bantuan dan kerjasamanya.

Selain itu, masih banyak pihak yang mendukung dan berkontribusi atas penyusunan tesis ini yang tak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih untuk semuanya.

Tak ada gading yang tak retak. Penulis menyadari masih banyak kelemahan dan kekurangan dalam tesis ini. Kritik dan saran konstruktif selalu penulis harapkan untuk penyempurnaan karya ini.

Tangerang, Juni 2010

Maya Rostanty

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Maya Rostanty
NPM : 0706185976
Program Studi : Studi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisis Implementasi Manajemen Belanja Publik dalam Penganggaran Daerah. Studi Kasus: Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 30 Juni 2010
Yang Menyatakan

Maya Rostanty

ABSTRAK

Nama : Maya Rostanty
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul : Analisis Implementasi Manajemen Belanja Publik dalam
Penganggaran Daerah
Studi Kasus: Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat
xiii halaman+116 halaman, 41 buku + 5 hasil penelitian + 3 paper + 18 peraturan
perundangan

Penelitian ini membahas tentang Analisis Implementasi Manajemen Belanja Publik dalam Penganggaran Daerah (Studi Kasus Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat). Penelitian ini menggunakan teori pilihan publik, konsep *tragedy of the commons* dan Manajemen Belanja Publik dengan menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa: (1) proses penganggaran terdiri dari proses formal dan proses informal. Proses formal dilakukan sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku, sedangkan proses informal adalah proses yang dipraktikkan oleh Pemda dan DPRD meski tanpa ada aturan resmi terkait hal tersebut, terutama eksistensi dana aspirasi dan terjadinya proses negosiasi anggaran antara Pemda dan DPRD dalam rangka mengakomodasi kepentingan masing-masing yang membuktikan adanya *tragedy of the commons*; (2) eksistensi dana aspirasi membuktikan Teori Pilihan Publik dan karakteristik *vote maximizer* politisi; (3) keterlambatan pengesahan APBD disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu: (1) faktor teknis administratif; dan (2) faktor politis; (4) implementasi Manajemen Belanja Publik belum berjalan dengan baik yang ditandai dengan lemahnya disiplin fiskal agregat dan inefisiensi alokasi; (5) lemahnya disiplin fiskal agregat ditandai adanya penyakit *unrealistic budgeting* dan *repetitive budgeting*; (6) Inefisiensi alokasi ditandai adanya penyakit *short-term budgeting* dan *distorted budgeting*; (7) reformasi penganggaran yang diperlukan: (a) perbaikan proses penganggaran tahunan; (b) adanya *hard budget constraint* dalam bentuk pagu indikatif APBD yang ditetapkan di awal tahun; (c) meningkatkan akurasi informasi terkait dana transfer; (d) meningkatkan transparansi anggaran; dan (e) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penganggaran. Hasil penelitian menyarankan: (1) melaksanakan secara konsisten Pasal 24 Perda No 8 Tahun 2005 yang telah membuka ruang bagi DPRD untuk terlibat dalam proses penganggaran sejak awal; (2) menyusun pagu indikatif APBD berdasarkan Perda No 8 Tahun 2005; (3) meningkatkan komunikasi yang positif antara Pemerintah Daerah dan DPRD untuk meminimalisir konflik; (4) meningkatkan transparansi proses penganggaran dan memberi kemudahan atas akses dokumen APBD serta ruang yang cukup bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses penganggaran daerah; (5) perlunya mengintegrasikan dan menyederhanakan tahapan perencanaan dan penganggaran yang terdapat Undang-Undang No 17 tahun 2003 dan Undang-Undang No 25 tahun 2004 karena pada praktiknya tidak realistis untuk dilakukan.

Kata kunci: implementasi, penganggaran daerah, teori pilihan publik, *tragedy of the commons*, manajemen belanja publik

ABSTRACT

Name : Maya Rostanty
Study Program : Administration Study
Title : Implementation Analysis of *Public Expenditure Management* on Local Budgeting
(Case Study: Bandung Municipal West Java Province)

xiii pages+116 pages, 41 books + 5 research result + 3 papers + 18 laws and regulations

This research discuss on Implementation Analysis of *Public Expenditure Management* on Local Budgeting (Case Study: Bandung Municipal West Java Province)
This qualitative research use public choice theory, *tragedy of the commons* and *Public Expenditure Management* concepts. This research conclude: (1) there are two forms budgeting process in Bandung Municipal, formal and informal process. Formal budgeting process is conducted base on formal rules, meanwhile informal budgeting process is implemented process that done by local government and local council without formal rules, especially aspiration fund of local council and budget negotiation process between local government and local council to accomodate their self interest that prove *tragedy of the commons* of Bandung Municipal budget; (2) Aspiration Fund proved Public Choice Theory between politician and voters and indicate voter maximizer of politician character; (3) Factors of long and late budget enactment process are divided on administrative factor and political factor; (4) implementation of Public Expenditure Management in Bandung Municipal hasn't effective as indicated by weak discipline fiscal aggregate and allocative ineffiency; (5) weak discipline fiscal aggregate is caused unrealistic budgeting dan repetitive budgeting; (6) allocative ineffiency is caused short-term budgeting dan distorted budgeting pathologies; (7) budgeting reform is needed by: (a) revise annual budgeting process; (b) formulate hard budget constraint in form of APBD indicative plafon at the beginning of the year; (c) strengthening information accuracy of transfer fund; (d) strengthening budgeting transparency; (e) strengthening public participation. Research result suggest: (1) consistent to implement Article 24 Local Regulation No 8/2005 to open local council involving since the beginning of annual budgeting process; (2) formulate APBD indicative plafon based on Local Regulation No 8/2005; (3) strengthening positive communication between Local Government and Local Council to minimize conflict; (4) strengthening transparency of budgeting process and open public participation; (5) integrate and revise planning and budgeting process based on Law No 25/2004 and Law No 17/2003 because it is not realistic to do.

Key words: implementation, local budgeting, public choice theory, tragedy of the commons, public expenditure management

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 . Latar Belakang.....	1
1.2 . Perumusan Masalah.....	12
1.3 . Tujuan Penelitian.....	13
1.4 . Manfaat Penelitian.....	13
1.5 . Sistematika Penulisan.....	13
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1 . Desentralisasi di Negara Kesatuan.....	15
2.1.1.Kebijakan Desentralisasi di Negara Kesatuan	15
2.1.2. <i>Good Local Governance</i> sebagai Orientasi Pembangunan Sektor Publik.....	17
2.1.3. DPRD sebagai Unsur Pemerintahan Daerah.....	19
2.1.4. Fungsi Penganggaran DPRD.....	20
2.2 . <i>Tragedy of The Commons</i> dalam APBD.....	22
2.3 . Teori Pilihan Publik dalam Penganggaran	23
2.3.1. Pengertian Teori Pilihan Publik	23
2.3.2. Teori Pilihan Publik dalam Proses Penganggaran Daerah.....	25
2.4 . Perkembangan Sistem Penganggaran.....	28
2.5 . <i>Good Governance</i> dan Manajemen Belanja Publik.....	32
2.5.1. Pilar Utama <i>Good Governance</i>	32
2.5.2. Tiga <i>Outcome</i> Anggaran dalam Manajemen Belanja Publik.....	35
2.5.2.1. Disiplin Fiskal Agregat.....	35
2.5.2.2. Efisiensi Alokasi.....	40
2.5.2.3. Efisiensi Operasional.....	45
2.5.3. Reformasi Kelembagaan dalam Manajemen Belanja Publik.....	48
2.6 . Penelitian Terdahulu.....	51
2.6.1. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Proses Formulasi Kebijakan Lokal (Studi Kasus: Perumusan Arah dan Kebijakan Umum, Strategi Prioritas APBD dan Pembahasan Rancangan APBD Kota Depok	

Tahun Anggaran 2004).....	51
2.6.2. Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dengan Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja.....	53
BAB 3. METODE PENELITIAN.....	55
3.1. Pendekatan Penelitian.....	55
3.2. Tipe Penelitian.....	55
3.3. Metode dan Strategi Penelitian.....	56
3.4. Informan.....	57
3.5. Proses Penelitian	58
3.6. Lokasi dan Waktu Penelitian	58
BAB 4. ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN.....	59
4.1. Profil APBD Kabupaten Bandung.....	59
4.2. Praktik Penganggaran di Kabupaten Bandung.....	66
4.2.1. Praktik Formal Penganggaran di Kabupaten Bandung.....	67
4.2.2. Praktik Informal Penganggaran di Kabupaten Bandung.....	73
4.2.1.1. Dana Aspirasi DPRD.....	73
4.2.1.2. Negosiasi Anggaran antara Pemerintah Daerah dan DPRD.....	79
4.2.3. Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran di Kabupaten Bandung.....	81
4.2.4. Faktor-Faktor Keterlambatan Penetapan APBD Kabupaten Bandung.....	83
4.3. Mekanisme Penentuan Alokasi Anggaran di Kabupaten Bandung.....	90
4.4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Lemahnya Implementasi Manajemen Belanja Publik	94
4.4.1. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Lemahnya Disiplin Fiskal Agregat.....	95
4.4.2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Inefisiensi Alokasi.....	99
4.5. Menuju Penganggaran Kabupaten Bandung yang Lebih Baik.....	108
4.6. Perbandingan dengan Praktik Penyusunan APBN.....	112
BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN	114
5.1. Kesimpulan.....	114
5.2. Saran	116

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Total APBD Kabupaten Bandung 2007-2010.....	3
Tabel 2.1. Patologi Anggaran Terkait Disiplin Fiskal Agregat.....	36
Tabel 2.2. Tata Kelembagaan Disiplin Fiskal Agregat.....	37
Tabel 2.3. Patologi Anggaran Terkait Efisiensi Alokasi.....	40
Tabel 2.4. Tatanan Kelembagaan untuk Meningkatkan Efisiensi Alokasi.....	41
Tabel 2.5. Patologi Anggaran Terkait Masalah Efisiensi Operasional.....	46
Tabel 2.6. Tata Kelembagaan untuk Memperbaiki Efisiensi Operasional.....	47
Tabel 4.1. Ringkasan APBD Kabupaten Bandung 2007-2010.....	61
Tabel 4.2. Trend Perbandingan SILPA dengan Belanja Langsung dan Belanja Modal.....	66
Tabel 4.3. Perda APBD Kabupaten Bandung 2003-2010.....	84
Tabel 4.4. Perbandingan RAPBD, APBD Disetujui dan Perda APBD 2009.....	92
Tabel 4.5. Perbandingan PPAS dan APBD 2009.....	96
Tabel 4.6. Nama Program/Kegiatan yang Relevan dengan Program di Misi Keempat Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Ekonomi.....	102
Tabel 4.7. Nama Kegiatan yang Tidak Sesuai Prinsip 3E.....	108

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Tahapan <i>Medium Term Expenditure Framework</i>	44
Gambar 2.2. Kerangka Konseptual.....	50
Gambar 4.1. Perbandingan APBD Tahun Anggaran 2007.....	62
Gambar 4.2. Perbandingan APBD Tahun Anggaran 2008.....	63
Gambar 4.3. Perbandingan APBD Tahun Anggaran 2009.....	64
Gambar 4.4. Tren Komposisi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung.....	65
Gambar 4.5. Proses Penganggaran di Kabupaten Bandung.....	69
Gambar 4.6. Proses Pembahasan RAPBD di DPRD	71
Gambar 4.7. Faktor-Faktor Keterlambatan APBD.....	85
Gambar 4.8. Model Perbaikan Proses Penganggaran.....	111

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia mengakibatkan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat diserahkan kepada daerah. Kebijakan desentralisasi menjadikan daerah memiliki kewenangan untuk mengurus dirinya sendiri (otonomi daerah) dalam rangka mendekatkan layanan kepada masyarakat. Prasajo, Maksum dan Kurniawan (2006) menyebutkan bahwa desentralisasi memiliki dua tujuan utama berupa tujuan yang bersifat politis dan tujuan yang bersifat administratif. Tujuan yang bersifat politis terkait dengan perwujudan demokrasi lokal dan penguatan partisipasi sedangkan tujuan yang bersifat administratif terkait dengan perwujudan efisiensi dan efektivitas dalam pemerintahan dan pembangunan. Kedua tujuan ini selalu ada dalam pelaksanaan desentralisasi dengan perubahan titik berat sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman.

Penyerahan kewenangan disertai dengan desentralisasi fiskal dalam bentuk penyerahan sumber daya publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah agar wewenang dapat dilaksanakan dengan baik. Pengelolaan keuangan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang berisi rencana pembangunan daerah tahunan yang disahkan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). APBD merupakan satu produk kebijakan daerah yang strategis karena dalam APBD termuat rencana program/kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun tertentu untuk mencapai visi dan misi pembangunan daerah.

Perjalanan desentralisasi di Indonesia berjalan sangat dinamis, khususnya sejak era reformasi yang ditandai dengan terbitnya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Revisi Undang-Undang No 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 merupakan salah satu peristiwa penting

karena menggeser pendulum desentralisasi dari *political decentralization* ke *administrative decentralization* yang antara lain ditandai dengan aturan mengenai evaluasi atas APBD yang telah disahkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD oleh tingkat pemerintahan di atasnya (kota/kabupaten oleh provinsi dan provinsi oleh Depdagri c.q BAKD) sebelum diundangkan dalam bentuk Perda. Tahun-tahun sesudah pengesahan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 merupakan waktu bagi seluruh elemen *stakeholder* untuk mencari keseimbangan baru antara keduanya.

Masa transisi yang masih berlangsung berdampak pada fakta desentralisasi belum mencapai tujuan utamanya. Penelitian SMERU (2002) menyatakan bahwa salah satu tujuan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan kepada masyarakat belum dapat diwujudkan di daerah. Sejak kebijakan baru desentralisasi dan otonomi daerah dilaksanakan pelayanan publik secara umum berjalan seperti biasa, namun pengamatan yang agak mendalam mengindikasikan adanya gejala pelayanan yang memburuk. Temuan ini diperkuat pula oleh data KPK bahwa dalam periode 2004-2006 terdapat 1164 kasus korupsi yang melibatkan pejabat daerah, yang terdiri dari 7 gubernur, 63 bupati/walikota, 327 anggota DPRD Provinsi dan 767 anggota DPRD dari 110 kabupaten dan 25 kota.

Maraknya kasus korupsi di tingkat daerah kontradiktif dengan kasus maraknya kasus gizi buruk sebagaimana yang dipantau oleh sejumlah media dalam Laporan Pencapaian Millenium Development Goals Indonesia 2007 (2008) yang menyebutkan sejak Mei hingga Juni 2005 dilaporkan sebanyak 1,67 juta anak, atau delapan persen dari 20,87 juta anak usia 0-4 tahun menderita gizi buruk dengan rincian kasus di Jawa Barat terdapat sebanyak 107.500 anak balita gizi buruk, di Jawa Tengah terdapat 1.575 anak gizi buruk, di Jawa Timur 181 anak menderita busung lapar, di NTB 910 anak bergizi buruk dan 21 anak meninggal akibat busung lapar, di NTT 67.067 anak kurang gizi, 11.440 anak bergizi buruk, 302 anak busung lapar (24 anak di antaranya meninggal), di Sumatera Barat tercatat 54.000 bayi dan anak balita menderita gizi buruk, di Riau ditemukan 11.000 anak balita gizi buruk, di Lampung 176 anak balita gizi buruk dan 2 anak meninggal akibat busung lapar dan

di Kalimantan Barat terdapat 105 kasus gizi buruk. Kasus gizi buruk di berbagai daerah ini menunjukkan daerah tidak mampu menjalankan salah satu fungsi yang telah diserahkan, yaitu memberikan pelayanan di sektor kesehatan.

Hasil Kajian Pengelolaan APBD di 41 Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) dan The Asia Foundation (2009) menunjukkan tingginya angka SILPA (Sisa Lebih Penghitungan Anggaran) APBD 2007 dan 2008 di berbagai daerah, antara lain Sumbawa Barat (33% dan 39%), Wajo (49% dan 20%), Malang (12% dan 17%), Situbondo (26% dan 13%) dan bahkan di Aceh Utara mencapai 74% di APBD 2007 dan 37% di APBD 2008. Besarnya angka SILPA mengindikasikan besarnya dana yang menganggur dan tidak digunakan yang mencerminkan terjadinya anomali anggaran daerah jika dikaitkan dengan banyaknya masalah di masyarakat karena semestinya anggaran daerah dapat berperan mengatasi problem-problem yang ada.

Kabupaten Bandung sebagai salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Barat juga memiliki masalah serupa. Kabupaten Bandung sebagai kabupaten yang memiliki jumlah penduduk 3.151.437 jiwa pada tahun 2008 (LPPD, 2008) memiliki masalah dalam penganggaran daerah, antara lain ditandai tingginya angka defisit APBD, tingginya angka SILPA, telatnya proses penetapan APBD dalam beberapa tahun terakhir dan dugaan kasus korupsi yang menyeret sejumlah anggota DPRD dan kepala daerah. Rincian besaran APBD Kabupaten Bandung tahun 2007-2010 dapat dilihat dalam tabel 1.1 berikut ini.

Tabel 1.1. Total APBD Kabupaten Bandung 2007-2010

Tahun	Pendapatan	Belanja	Defisit	SILPA
2007	1.846.651.321.916	1.956.802.088.268	(110.150.766.352)	225.993.089.522
2008	1.449.923.875.386	1.621.644.167.602	(171.720.292.216)	187.263.177.694
2009	1.792.385.656.094	1.917.822.445.456	(125.436.789.362)	155.509.599.178
2010	1,759,860,506,787	2.093.853.549.644	(333.993.042.857)	332.521.042.857

Sumber: APBD Kabupaten Bandung (diolah berdasar angka nominal)

Selain tingginya angka defisit dan SILPA, korupsi dana bantuan sosial merupakan problem lain yang dihadapi oleh Kabupaten Bandung. Kasus ini menjadi salah satu kasus yang ditangani oleh Kepolisian Daerah Jawa Barat pada tahun 2009 yang melibatkan anggota dewan dengan mengajukan proyek-proyek fiktif yang mengakibatkan kerugian negara mencapai Rp 7 miliar dari penyelewengan APBD 2005 dan 2007. Salah satu temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Laporan Hasil Pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan tahun 2007 adalah adanya pemberian dan pertanggungjawaban belanja hibah, bantuan sosial, dan bantuan keuangan senilai Rp 151,5 miliar yang tidak sesuai aturan sehingga penggunaan dana bantuan itu tidak diyakini kebenarannya karena tidak ada laporan pertanggungjawaban. Jumlah tersangka mencapai 31 orang, terdiri atas 29 anggota dewan dan 2 pejabat eksekutif (Pikiran Rakyat Online, Senin 29 Juni 2009).

Problem lain yang juga dihadapi Kabupaten Bandung adalah telatnya penetapan APBD, yaitu melewati tenggat waktu bulan Desember tahun sebelumnya sebagaimana amanat dari aturan perundangan. APBD 2010 di tetapkan pada 8 April 2010, APBD 2009 di tetapkan pada 17 April 2009, APBD 2008 di tetapkan pada 31 Maret 2008, APBD 2007 di tetapkan pada 1 Maret 2007. Proses pembahasan APBD 2009 yang dilakukan dari Desember hingga Maret 2009 memegang rekor sebagai proses pembahasan APBD terlama dalam lima tahun terakhir (Kompas, Sabtu 14 Februari 2009). Di Tahun 2010, pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Kabupaten Bandung baru dilakukan pada 30 Desember 2009 (semestinya pada bulan Juni-Juli) dan pada yang sama langsung diserahkan Nota Keuangan dan RAPBD 2010 (semestinya pada bulan Oktober). Situasi ini kontradiktif dengan fakta Bappenas (2009) yang memasukkan Kabupaten Bandung sebagai salah satu kabupaten yang memiliki *best practice* Tata Pemerintahan Daerah, khususnya terkait dengan pagu indikatif sebagai titik awal proses penganggaran di Kabupaten Bandung.

Fakta-fakta ini mengarah pada simpulan awal mengenai adanya masalah besar dalam pengelolaan anggaran daerah yang oleh Schick (1998) disebut sebagai inefisiensi operasional yang ditandai dengan beberapa penyakit anggaran yang

mencakup: (i) korupsi; (ii) *informal management*; (iii) anggaran yang kaku dan detail; (iv) *disappearing budget* karena tingginya ketidakpastian dana, dan (v) menurunnya produktivitas. Masalah yang terjadi di sisi hilir ini terjadi karena adanya masalah di sisi hulu yang mencakup salah satunya karena penganggaran dimaknai sebagai ritual anggaran tahunan, bukan praktek yang berdasarkan kebijakan sehingga terjadi kegagalan dalam mengaitkan secara langsung sumber daya dengan prioritas kebijakan sehingga mengarah pada *mismatch* massif antara apa yang dijanjikan melalui kebijakan pemerintah dan apa yang dapat disediakan.

Bank Dunia (1998) menjelaskan karakteristik sistem penganggaran yang membutuhkan reformasi, meliputi: (i) terlalu fokus pada *input* dan kinerja dijustifikasi dalam lingkup belanja dalam ketepatan di anggaran; (ii) pendekatan yang digunakan adalah pendekatan jangka pendek sebagai akibat fokus pada *input* dalam pembuatan keputusan anggaran, gagal untuk membuat biaya jangka panjang (baik potensi maupun riil) dan bias dalam memilih instrumen kebijakan; (iii) pendekatan *bottom-up* dalam penganggaran yang mengakibatkan biaya transaksi yang tinggi; (iv) tekanan terhadap belanja agregat baik dalam kondisi inflasi yang signifikan (yang sering divalidasi melalui upaya-upaya mewajarkannya) atau sewenang-wenang memotong anggaran selama pelaksanaan dengan konsekuensi merugikan departemen; (v) *last minute* dalam pemotongan anggaran (termasuk selama pelaksanaan anggaran); (vi) pengambilan keputusan kabinet fokus pada distribusi manfaat dengan menarik fiskal menuju proposal belanja, (vii) pendanaan tidak bisa diprediksi sebagai akibat dari pengambilan keputusan yang lemah dan pemotongan di *last minute*; (viii) insentif yang kuat untuk membelanjakan segala sesuatu pada awal tahun anggaran; (ix) kebijakan saat ini (dibandingkan dengan dananya) jarang dicermati dengan teliti dari satu tahun ke tahun berikutnya; (x) tidak ada kaitan antara kebijakan dan sumber daya di pusat, antara pusat dan sektoral dan dalam sektor tertentu yang disebabkan oleh penganggaran inkremental. Karakteristik sistem penganggaran yang membutuhkan reformasi sesuai dengan praktek penganggaran daerah sehingga reformasi penganggaran adalah sesuai yang harus dilakukan.

Pengelolaan anggaran daerah di Indonesia terutama mengacu pada Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Proses penyusunan dan penetapan APBD sebagai dokumen anggaran tahunan terutama diatur oleh empat Undang-Undang, yaitu Undang-Undang No 17 Tahun 2003, Undang-Undang No 25 Tahun 2004, Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004. Sedangkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 mengatur tentang tahap pelaksanaan APBD dan Undang-Undang No 15 Tahun 2004 mengatur tentang tahap pertanggungjawaban APBD yang didalamnya memuat eksistensi Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga Negara yang berwenang melakukan audit atas Laporan Keuangan Pemerintahan Daerah.

Keempat Undang-Undang ini mengatur tentang tahapan penyusunan dan penetapan APBD dan isi (substansi) dari berbagai dokumen yang dihasilkan oleh tahapan proses APBD baik berupa RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), Renja SKPD (Rencana Kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah), RKA SKPD (Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah), KUA (Kebijakan Umum Anggaran), PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) dan RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

Penjelasan mengenai proses penganggaran memiliki beberapa persamaan dan perbedaan namun tidak ada Undang-Undang yang menyajikan secara runtut proses penyusunan dan penetapan APBD, termasuk di Undang-Undang No 32 Tahun 2004. Undang-Undang No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional hanya membahas penyusunan RKPD, sementara Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Pasal 18, 19, dan 20 membahas mulai dari Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sampai dengan APBD ditetapkan. Undang-Undang No 32 Tahun 2004 menyajikan dalam dua bab yang

berbeda, yaitu Pasal 150-154 yang membahas tentang perencanaan pembangunan daerah (didalamnya ada bahasan mengenai RKPD dan Renja SKPD) dan pasal 179-182 membahas tentang proses Kebijakan Umum Anggaran sampai dengan APBD ditetapkan (bagian dari bab yang membahas tentang keuangan daerah). Dengan demikian, kesan adanya fragmentasi antara perencanaan dan penganggaran tidak bisa dihindari, meski ini bertentangan dengan reformasi penganggaran berdasarkan konsep Manajemen Belanja Publik yang mensyaratkan adanya keterkaitan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran. ‘Cacat’ bawaan ini akan ditemukan dalam aturan turunan dari keempat Undang-Undang ini.

Satu kesamaan penting dalam keempat Undang-Undang ini adalah mengamanahkan penyusunan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur mengenai penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran meski dengan redaksi yang berbeda-beda. Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang No 25 tahun 2004 menyebutkan “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJPD, RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD dan pelaksanaan Musrenbang Daerah di atur dengan Peraturan Daerah”, Pasal 19 Ayat (6) Undang-Undang No 17 Tahun 2003 menyebutkan “Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD diatur dengan Peraturan Daerah”, Pasal 182 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 menyebutkan “Tata cara penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah serta tata cara penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah diatur dalam Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan”, Pasal 69 Ayat (4) Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyebutkan “Ketentuan mengenai pokok-pokok penyusunan RKA SKPD diatur dalam Peraturan Pemerintah” sedangkan di Ayat (5) disebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan RKA SKPD diatur dengan Peraturan Daerah.”

Aturan ini perlu dicermati karena cukup penting mengatur proses di internal pemerintah daerah pada awal tahun di waktu yang bersamaan dengan proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Sementara ini diduga belum

ada peraturan daerah yang cukup memadai mengatur proses penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD sebagaimana aturan di tingkat Pemerintah Pusat yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga yang didalamnya memuat aturan mengenai pagu indikatif sebagai upaya membangun *hard budget constraint*.

Substansi dalam dokumen perencanaan dan penganggaran dalam keempat Undang-Undang ini sama dengan beberapa ciri-ciri utama dalam Manajemen Belanja Publik, yaitu penerapan *Medium Term Expenditure Framework*, penganggaran terpadu, dan akuntabilitas kinerja sebagaimana terdapat dalam penjelasan umum Undang-Undang No 17 Tahun 2003 menjelaskan mengenai beberapa penegasan dalam proses penyusunan dan penetapan APBN/APBD, yaitu: (i) penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah; (ii) penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran; (iii) pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran; (iv) penyatuan anggaran dan (v) penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran (Nasution dalam Subiyantoro dan Riphath, 2004:127). Ciri lain Manajemen Belanja Publik, yaitu pengendalian defisit dapat dilihat dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Pasal 175 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan pengendalian defisit setiap daerah dan Pasal 49 Undang-Undang No 33 Tahun 2004 yang mengatur tentang batas maksimal kumulatif pinjaman daerah. Beberapa ciri lain dari Manajemen Belanja Publik, antara lain pagu indikatif dan prakiraan maju tidak ditemukan dalam keempat Undang-Undang ini dan baru akan ditemukan secara eksplisit dalam batang tubuh Peraturan Pemerintah (Pasal 36,37, 38, 39 Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 dan Pasal 17 Ayat (4), 22 ayat (2), Pasal 40 Ayat (5) Pasal 36,37, 38, 39 Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 dan Pasal 17 Ayat (4), 22 ayat (2), Pasal 40 Ayat (5))dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Pasal 90, 91, 93, 96 Permendagri No 13 Tahun 2006).

Satu hal penting yang perlu digarisbawahi adalah penegasan peran DPR/DPRD dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran yang terdapat dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedudukan DPRD dalam kedua Undang-Undang ini cukup kuat antara lain dalam bentuk pembahasan RKA SKPD antara Komisi di DPRD dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait sebagai pembicaraan pendahuluan RAPBD yang hasilnya dijadikan masukan dalam proses penyusunan RAPBD (Pasal 72 Ayat (4) Undang-Undang No 33 Tahun 2004 dan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang No 17 Tahun 2003) dan adanya peluang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak menyetujui RAPBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah (Pasal 20 Ayat (6) Undang-Undang No 17 Tahun 2003), sementara dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tidak secara eksplisit mengatur hal tersebut. Namun penegasan peran DPRD ini direduksi menjadi dalam aturan operasional di bawahnya, terutama dalam Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang tidak menyebutkan adanya tahapan pembahasan RKA SKPD antara Komisi di DPRD dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait.

Aturan perundangan yang ada telah secara eksplisit menjelaskan reformasi penganggaran di Indonesia menggunakan pendekatan Manajemen Belanja Publik melalui ciri-ciri utamanya, meski istilah Manajemen Belanja Publik itu sendiri tidak muncul secara spesifik dalam aturan perundangan. Reformasi penganggaran dilaksanakan secara bertahap sebagaimana yang termuat dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2004 yang menjelaskan mengenai perubahan-perubahan kunci yang diamanatkan Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mencakup: (i) penerapan penganggaran dengan perspektif jangka menengah; (ii) penerapan penganggaran secara terpadu; (iii) penerapan penganggaran berdasarkan kinerja. Tahapan pelaksanaan reformasi melalui tiga tahapan. Tahapan pertama adalah penerapan penganggaran yang disiplin dengan memberlakukan pagu anggaran yang tegas (*hard budget constraint*) untuk mendisiplinkan proses penganggaran dan memastikan bahwa keberlanjutan fiskal dan

kepastian sumber daya benar-benar terjaga. Tahapan kedua adalah penerapan penganggaran terpadu (dilakukan bersamaan dengan penerapan pagu anggaran yang tegas). Tahapan paling lanjut adalah menerapkan penganggaran berbasis kinerja dengan penekanan pada ketersediaan rencana kerja Kementerian Negara/Lembaga yang mencerminkan komitmen dari institusi bersangkutan.

Dalam rangka mempertahankan disiplin fiskal agregat APBN/APBD, pemerintah setiap tahun mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan terkait batas maksimal defisit APBN/APBD, termasuk batas maksimal defisit APBD untuk tiap daerah. Di APBD 2007, batas maksimal defisit suatu APBD daerah diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan No 72/PMK.02/2006 yang ditetapkan sebesar 5% dari PAD. Batas maksimal defisit APBD suatu daerah untuk APBD 2008 ditetapkan sebesar 3% dari pendapatan daerah (Pasal 4 PMK No 95/PMK.07/2007), sedangkan untuk APBD 2009 ditetapkan sebesar 3,5% dari pendapatan daerah (Pasal 4 ayat 1 PMK No 95/PMK.07/2007) dan untuk APBD 2010 ditetapkan sebesar 4,5% dari pendapatan daerah (Peraturan Menteri Keuangan No 123/PMK.07/2008). Batas maksimal defisit dalam PMK ini adalah diluar yang dibiayai dari SILPA dan Dana Cadangan.

Anggaran daerah pada dasarnya harus dikelola secara bijaksana agar dapat optimal menjalankan tiga fungsi utama, baik fungsi alokasi, distribusi maupun stabilisasi. Namun anggaran daerah memiliki problem kutukan sumber daya bersama yang disebut dengan *Tragedy of The Commons*. Para aktor yang terlibat dalam penganggaran daerah memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan kepentingannya sebagaimana yang dijelaskan dalam Teori Pilihan Publik.

Teori Pilihan Publik menggunakan konsep pertukaran dalam ilmu ekonomi ke dalam ilmu politik dengan mengakui bahwa suatu kelembagaan kolektif (semisal pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) terdiri dari pelaku-pelaku yang bersifat rasional untuk memaksimalkan *self interest*.

Reformasi penganggaran terkini yang dipraktekkan di banyak negara adalah pendekatan Manajemen Belanja Publik yang berupaya mengatasi problem yang

dialami dalam penganggaran. Manajemen Belanja Publik memiliki beberapa ciri utama, antara lain adanya pembatasan atas total belanja dengan *hard budget constraint*, pembatasan defisit anggaran, penggunaan MTEF (*Medium Term Expenditure Framework*) dan penggunaan instrumen indikator kinerja. MBP merupakan pengembangan dari reformasi penganggaran sebelumnya dimana dalam satu abad terakhir telah melalui beberapa perkembangan, mulai dari *Line item budgeting* (penganggaran konvensional), *Performance Based Budgeting* (penganggaran berbasis kinerja), PPBS (*Planning Programming Budgeting System*), *Zero Based Budgeting* (ZBB); dan Manajemen Belanja Publik. Pendekatan Manajemen Belanja Publik merupakan penyempurnaan atas sistem penganggaran berorientasi kinerja (*Performance Based Budgeting*, PPBS dan ZBB) yang cenderung teknokratis dengan melakukan penggabungan antara pendekatan teknokratis, partisipatif dan politik. Reformasi yang dilakukan oleh Manajemen Belanja Publik diarahkan untuk mencapai tiga tingkatan *outcome* penganggaran, yaitu: (1) disiplin fiskal agregat; (2) efisiensi alokasi; dan (3) efisiensi operasional, dimana satu tingkatan *outcome* menjadi landasan bagi tercapainya tingkatan *outcome* berikutnya. Disiplin fiskal agregat menjadi landasan bagi tercapainya efisiensi alokasi dan efisiensi operasional akan tercapai jika ada disiplin fiskal agregat dan efisiensi alokasi.

Manajemen Belanja Publik sebagai gelombang reformasi terkini membawa pesan terpenting bahwa orientasi kinerja tidak terlalu membahas tentang *tools* dan teknik atau struktur khusus namun lebih pada institusionalisasi prinsip yang melandasi *tools* dalam bentuk tatanan kelembagaan yang memadai. Jika reformasi sebelumnya membatasi diri pada penganggaran dan mengabaikan prosedur dan isi informasional dari proses anggaran tahunan maka Manajemen Belanja Publik justru melihat penganggaran sebagai satu bagian penting dari lingkungan kelembagaan yang lebih luas dan upaya mengubah alokasi anggaran dilakukan dengan mengubah insentif yang disediakan kepada pihak yang memutuskan anggaran yang mencakup tatanan kelembagaan dan informasi yang diberikan.

Manajemen Belanja Publik mengakui bahwa pengaturan terhadap proses saja tidak cukup karena masing-masing aktor dalam penganggaran memiliki *self interest* yang pada akhirnya menimbulkan *tragedy of the commons* (tragedi kekayaan milik bersama) dengan kecenderungan akan mengeksploitasi sumber daya milik bersama. Fakta adanya *self interest* para aktor dalam penganggaran adalah satu hal yang diakui dalam Manajemen Belanja Publik dan perlu dikelola dengan baik agar anggaran bisa menjalankan perannya secara optimal melalui *institutional arrangement* (tatanan kelembagaan) yang mendorong insentif bagi para aktor menjalankan perannya secara optimal.

Permasalahan penganggaran yang dialami oleh Kabupaten Bandung dalam bentuk tingginya angka defisit, tingginya SILPA, penetapan APBD yang berlarut-larut dan melewati tenggat yang seharusnya serta indikasi kasus korupsi cukup relevan untuk dielaborasi lebih lanjut dengan menggunakan konsep Manajemen Belanja Publik dan Teori Pilihan Publik dan dalam konteks inilah Kabupaten Bandung dipilih sebagai lokasi penelitian.

1.2. Perumusan Masalah

Penelitian ini akan memfokuskan pada bagaimana praktik penganggaran yang sesungguhnya terjadi di Kabupaten Bandung baik berupa proses formal maupun informal untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Manajemen Belanja Publik. Pertanyaan penelitian yang diajukan adalah:

1. Bagaimana praktik penganggaran di Kabupaten Bandung?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi Manajemen Belanja Publik dalam penganggaran di Kabupaten Bandung?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan bagaimana praktik penganggaran yang sesungguhnya dilaksanakan di Kabupaten Bandung baik berupa proses formal maupun informal.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Manajemen Belanja Publik dalam penganggaran di Kabupaten Bandung.

Identifikasi faktor yang mempengaruhi implementasi Manajemen Belanja Publik akan difokuskan pada faktor-faktor yang mempengaruhi tingkatan *outcome* pertama dan kedua yaitu disiplin fiskal agregat dan efisiensi alokasi, sedangkan tingkatan *outcome* ketiga telah dikupas di bagian latar belakang yang menginspirasi dilakukannya penelitian ini.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya bidang manajemen keuangan publik dengan menjabarkan implementasi dari konsep Manajemen Belanja Publik dan Teori Pilihan Publik dalam penganggaran daerah.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi para pengambil kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah untuk melakukan perbaikan aturan yang terkait dengan proses dan substansi anggaran daerah.

1.5. Sistematika Penulisan

Tesis ini terbagi menjadi lima bab ditambah kepustakaan yang menguraikan tentang apa yang tercantum dalam judul penelitian.

Bab 1 Pendahuluan memuat gambaran umum yang menjadi latar belakang penelitian ini dilakukan, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian serta sistematika penulisan.

Bab 2 menguraikan konsep tentang Manajemen Belanja Publik dan beberapa konsep dan teori yang terkait yang mencakup *tragedy of the commons* dan teori pilihan publik dalam konteks negara kesatuan.

Bab 3 menguraikan metodologi penelitian, yang mencakup pendekatan penelitian, tipe penelitian, strategi penelitian, informan, proses penelitian, lokasi dan waktu penelitian.

Bab 4 membahas hasil penelitian yang meliputi praktik penganggaran yang terjadi di Kabupaten Bandung baik yang bersifat formal maupun informal serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Manajemen Belanja Publik di Kabupaten Bandung.

Bab 5 menguraikan kesimpulan dan saran hasil penelitian mengenai implementasi Manajemen Belanja Publik di Kabupaten Bandung.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan

2.1.1. Kebijakan Desentralisasi di Negara Kesatuan

Kebijakan desentralisasi merupakan satu keniscayaan bagi negara seluas dan sebesar Indonesia dengan beragam etnis dan budaya. Status daerah otonom menjadikan daerah memiliki keleluasaan untuk mengelola daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat karena pada dasarnya otonomi diberikan kepada masyarakat setempat. Dengan demikian, masyarakat adalah pihak yang memperoleh hak untuk mengelola daerahnya sesuai pilihan dan aspirasi masyarakat, bukan pemerintah daerah. Pada tataran implementasi, hak ini selanjutnya dilimpahkan oleh masyarakat kepada *local governance (pemerintahan daerah)*, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Kedua institusi ini diberi mandat oleh masyarakat untuk mengelola daerah, baik dalam hal mengatur (*rules making/regeling*) maupun mengurus (*rules application/ bestuur*).

Rondinelli, Nellis dan Chema (1983) menyebutkan bahwa karakteristik utama dari desentralisasi adalah: (1) adanya unit-unit pemerintahan lokal yang otonomi, independen dan secara jelas dipersepsikan sebagai tingkatan pemerintahan yang terpisah dengan otoritas yang memiliki kontrol yang minimal/tanpa kontrol dari pemerintah pusat; (2) pemerintah lokal yang memiliki batas-batas geografis untuk melaksanakan otoritas dan memberikan pelayanan publik; (3) pemerintah lokal yang memiliki status sebagai korporat dan memiliki kekuasaan untuk menyediakan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan fungsi-fungsinya (Ikhsan & Salomo, 2002:33).

Pemerintahan daerah di negara kesatuan memiliki karakter dasar tidak memiliki soberenitas (kedaulatan) sehingga dibentuk oleh pemerintah pusat melalui Undang-Undang dan dapat dimekarkan, dicitutkan dan atau dibubarkan berdasarkan Undang-Undang. Karakter dasar ini membawa konsekuensi bahwa sifat hubungan antara struktur pusat dengan struktur regional/daerah adalah subordinatif, bukan koordinatif dengan derajat kemandirian sangat terbatas.

Desentralisasi memiliki dua tujuan utama berupa tujuan yang bersifat politis dan tujuan yang bersifat administratif. Tujuan yang bersifat politis terkait dengan perwujudan demokrasi lokal dan penguatan partisipasi sedangkan tujuan bersifat administratif terkait dengan perwujudan efisiensi dan efektivitas dalam pemerintahan dan pembangunan. Kedua tujuan ini selalu ada dalam pelaksanaan desentralisasi dengan perubahan titik berat sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman. Smith (1985) menyebutkan tujuan desentralisasi adalah untuk : (i) pendidikan politik; (ii) latihan kepemimpinan politik; (iii) stabilitas politik; (iv) kesamaan politik; (v) akuntabilitas; (vi) daya tanggap (responsivitas); dan (vii) efisiensi dan efektivitas (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2006: 13-17).

Ratminto & Atik Septi Winarsih (2005) menjelaskan bahwa secara teoritik pelaksanaan otonomi daerah akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik karena: (1) otonomi daerah akan memperpendek jenjang hirarki pengambilan keputusan sehingga keputusan dapat dilakukan secara lebih cepat; (2) otonomi daerah memperbesar kewenangan dan keleluasaan daerah sehingga pemerintah daerah dapat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah dan tuntutan masyarakat; (3) otonomi daerah akan memperdekat penyelenggara pemerintah dengan konstituennya sehingga penyelenggara pemerintah akan dapat merespons tuntutan masyarakat secara lebih cepat; (4) kedekatan dengan konstituen akan meningkatkan akuntabilitas penyelenggara pemerintah karena masyarakat lebih dekat dan memiliki akses yang lebih besar untuk mengontrol jalannya pemerintahan.

Pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah yang merupakan lembaga-lembaga pemerintahan

setempat yang terpisah dari lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat pusat (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2006: 29).

2.1.2. Local Good Governance sebagai Orientasi Pembangunan Sektor Publik

Urbaningrum menjelaskan bahwa Indonesia membutuhkan sistem otonomi daerah yang efektif dan produktif (Pramusinto & Kumorotomo, 2009: 28) agar tujuan desentralisasi dapat terwujud. Upaya mencapai hal tersebut tidak mudah karena rendahnya kepercayaan publik terhadap negara dan pemerintahan. Saat ini negara diasosiasikan dengan segala keburukan. Di ranah ekonomi, negara berkonotasi dengan kolusi, inefisiensi dan nepotisme; di ranah birokrasi, dia bergandeng makna dengan korupsi; sedangkan di ranah politik, dia disandingkan dengan aneka bentuk pelanggaran hak-hak asasi manusia (Triwibowo dan Bahagijo, 2006:2). Reformasi pemerintahan perlu dilakukan untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintahan.

Perkembangan manajemen pemerintah di abad 21 berorientasi pada menciptakan *good governance*. World Bank memberikan definisi *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*” sedangkan United Nations Development Programme (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all level*” (Mardiasmo, 2001:23-24).

Good governance dibangun atas empat pilar, yaitu: akuntabilitas, transparansi, *predictability*, dan partisipasi. Akuntabilitas diartikan sebagai kemampuan untuk menjadikan pegawai pemerintahan menjalankan tugasnya dengan baik. Transparansi terkait dengan kemudahan akses publik atas informasi yang relevan. *Predictability* terutama terkait dengan hukum dan aturan yang jelas dan dapat dipahami, seragam dan dijalankan secara efektif. Partisipasi dibutuhkan untuk menghasilkan konsensus, memberikan informasi yang akurat dan menyediakan *reality check* atas tindakan pemerintah (Campo dalam Shah, 2006: 54). Karakteristik *good governance* menurut

UNDP meliputi: (1) *participation*; (2) *rule of law*; (3) *transparency*; (4) *responsiveness*; (5) *consensus orientation*; (6) *equity*; (7) *efficiency and effectiveness*; (8) *accountability*; (9) *strategic vision* (Mardiasmo, 2001: 24).

Good governance di tingkat lokal (*good local governance*) tidak hanya mengenai penyediaan sejumlah pelayanan publik lokal namun juga mengenai memelihara kehidupan dan kebebasan dari warga, menciptakan ruang untuk partisipasi dan dialog, mendukung pembangunan lokal yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dan memfasilitasi *outcome* yang meningkatkan kualitas hidup masyarakat (Shah, 2006:2). *Good local governance* yang dicita-citakan adalah institusi pemerintahan daerah yang memiliki prinsip-prinsip dasar yang diistilahkan dengan *citizen-centered local governance*, meliputi: (1) *responsive governance*, yaitu pemerintah *to do the right things*, yaitu menyediakan layanan yang konsisten dengan kepentingan publik; (2) *responsive governance*, yaitu pemerintah yang *do it right*, yaitu mengelola sumber daya publik secara bijaksana guna mendapatkan kepercayaan masyarakat dan bekerja lebih baik dalam mengelola resiko keuangan dan sosial untuk kepentingan masyarakat dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas akses terhadap pelayanan publik; (3) *accountable governance*, dengan menjamin bahwa melayani kepentingan publik dilakukan dengan integritas, dilakukan dengan reformasi kelembagaan semisal *citizen charter* dan ketentuan pemberhentian pegawai pemerintahan (Shah, 2006: 23). Dalam rangka mendukung hal ini, di era desentralisasi tugas perencana pembangunan semakin berat karena salah satu tuntutan otonomi daerah adalah misi pemberdayaan, yang perlu dilihat dalam arti luas dan komprehensif sebagai pemberdayaan daerah, mencakup pemberdayaan pemerintah, masyarakat, dunia usaha serta seluruh komponen daerah lainnya dalam setiap proses pembangunan daerah (Munir, 2002:22)

Good local governance yang dicita-citakan membutuhkan perubahan struktural, fungsional dan kultural pada manajemen pemerintahan yang mencakup semua aspek, meliputi: (1) aspek sumber daya manusia; (2) aspek manajemen perencanaan; (3) aspek manajemen keuangan; (4) aspek manajemen logistik; (5) aspek manajemen konflik. Aspek manajemen konflik terkait dengan dibukanya

koridor kebebasan secara lebih luas sehingga membuka peluang meningkatnya intensitas konflik. Untuk mengatasi hal tersebut, dibutuhkan manajemen untuk mengatasi berbagai konflik secara arif, bukan lagi dengan pendekatan represif. (Wasistiono, 2003:29-30)

Agar *good local governance* dapat diwujudkan, kebijakan desentralisasi dibarengi dengan desentralisasi fiskal dalam bentuk dana transfer dari pemerintah pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (Pajak dan Non Pajak) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang menjadi sumber pendapatan daerah, selain Pendapatan Asli Daerah yang perlu terus dikuatkan yang kemudian dibelanjakan untuk melakukan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang dilegalformalkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD disusun melalui serangkaian proses yang melibatkan berbagai pihak, baik masyarakat, pemerintah daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dua institusi utama yang terlibat dalam penganggaran daerah adalah TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dan Banggar (Badan Anggaran) DPRD.

2.1.3 DPRD sebagai Unsur Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah. Relasi antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah dijelaskan oleh Khan (1981) dalam Hoessein (2002) dalam Prasojo, Maksum dan Kurniawan (2006) sebagai berikut:

“ In terms of authority and position, the councils fall under two categories. In the first category are those which interchange with the local government and, hence, in the their case authority and responsibility are unified. The councils are the source of authority management of local affairs....commision plan and manager,Second board category of council shares the authority and position of Local Government with others. As responsibility, both legal and political is joint, authority and responsibility are fragmented...”

Kemitraan antara DPRD dengan pemerintah daerah dengan kepala daerah sebagai pucuk pimpinan tertinggi membentuk pola hubungan antara keduanya. Menurut Kaloh (2002) setidaknya ada tiga bentuk hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD, yaitu: (1) bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi; (2)

bentuk kerjasama atas beberapa subyek, program, masalah dan pengembangan regulasi; (3) klarifikasi atas berbagai permasalahan. Pola dari hubungan pemerintah daerah dan DPRD dapat dibedakan menjadi tiga tipe, yaitu: (1) searah positif, terjadi bila pemerintah daerah dan DPRD memiliki visi dalam menjalankan pemerintahan dan bertujuan untuk kemaslahatan daerah itu sendiri (*good governance*) dengan ciri-ciri: transparan, demokratis, baik, berkeadilan, bertanggung jawab dan obyektif; (2) konflik, terjadi bila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan daerah yang diwujudkan dengan tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaian tujuan-tujuan daerah itu secara keseluruhan; (3) searah negatif, terjadi bila eksekutif dan legislatif berkolaborasi (KKN) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan secara bersama-sama menyembunyikan kolaborasi tersebut kepada publik (Wasistiono, Sadu & Yonathan Wiyoso, 2009: 40-41). Pada kenyataannya, DPRD di berbagai daerah ternyata menunjukkan tingkat ketergantungan yang relatif tinggi terhadap birokrasi. (Djojosoekarto, et.al, 2004a:13)

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD mempunyai peran untuk membuat kebijakan berupa pengaturan dalam bentuk peraturan daerah (fungsi legislasi atau lebih tepat disebut sebagai fungsi pengaturan), fungsi anggaran dan fungsi pengawasan politik. Sebagai wakil masyarakat, DPRD mempunyai fungsi mewakili kepentingan masyarakat apabila berhadapan dengan pihak eksekutif maupun pihak suprad daerah (daerah yang lebih tinggi tingkatannya atau pemerintah pusat, serta fungsi advokasi yakni melakukan agregasi kepentingan masyarakat (Wasistiono, Sadu & Yonathan Wiyoso, 2009: 45).

2.1.4. Fungsi Penganggaran DPRD

DPRD sebagai lembaga perwakilan masyarakat daerah setempat telah mendapatkan mandat dari pemilih di daerah pemilihannya melalui mekanisme pemilihan umum. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan memberikan hak kuasanya kepada wakil-wakilnya di DPRD untuk menjamin agar pemerintah konsisten

berupaya mensejahterakan warganya (Djojosoekarto, et.al, 2004b:8). Dalam kerangka berpikir seperti inilah fungsi penganggaran DPRD semestinya dibangun.

Fungsi penganggaran DPRD diinterpretasikan dengan beragam pemikiran. Djojosoekarto, et.al (2004) memaknai fungsi penganggaran DPRD lebih bersifat politis dimana setiap program/kegiatan yang disetujui dalam APBD harus memperhatikan preferensi para pemilihnya (*voters*). Dobell & Ulrich (2002) menyatakan bahwa peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penganggaran adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah yang menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kemampuan signifikan mempengaruhi proses pembuatan keputusan terkait anggaran (Abdullah dan Andra Asmara, 2006: 9). Djayasinga (2005) menjelaskan bahwa secara fungsional APBD merupakan kontrak sosial antara pemerintah daerah dengan rakyatnya tentang kewajiban untuk mensejahterakan dan memenuhi kebutuhan warganya. Setiap pilihan program/kegiatan yang diambil dalam APBD harus memperhatikan preferensi para pemilih (*voters*) yang memilih orang-orang yang duduk di pemerintahan dan parlemen.

Dalam demokrasi mapan, partai politik secara umum mengidentifikasi dirinya dengan kecenderungan kebijakan tertentu (misal pro pasar atau pro kesejahteraan sosial). Ini tidak saja merupakan respons terhadap ‘pasar’ politik pemilih, namun lebih dari itu merupakan terjemahan ideologis dari para aktivis partainya. Indonesia memiliki konteks yang sedikit berbeda. Perebutan alokasi sumber daya masih jarang mempersoalkan strategi kebijakan namun lebih dimaksudkan untuk ‘bagi-bagi rejeki’ diantara pejabat publik. ((Djojosoekarto, et.al, 2004a:54-55).

Pelaksanaan fungsi penganggaran DPRD dijelaskan oleh Samuels (2000) yang menyebutkan ada dua kemungkinan perubahan yang dapat dilakukan oleh legislatif terhadap usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif, yaitu: *pertama*, merubah jumlah anggaran dan *kedua*, merubah distribusi belanja/pengeluaran dalam anggaran dengan beberapa kemungkinan, yaitu (1) legislatif tidak dapat menaikkan pengeluaran atau menaikkan defisit, tetapi dapat mengurangi pengeluaran atau menaikkan pendapatan; (2) legislatif meminta pengesahan dari eksekutif sebelum

keputusan akhir untuk menaikkan pengeluaran; (3) legislatif tidak dapat menaikkan defisit, tetapi dapat menaikkan pengeluaran jika pendapatan juga naik; dan (4) legislatif dapat menaikkan atau menurunkan pengeluaran atau pendapatan tanpa ada pembatasan (Abdullah dan Andra Asmara, 2006: 9)

Kendala berdemokrasi di negara miskin dengan tingkat pengangguran tinggi seperti Indonesia, anggota DPRD tidak “berani” sering muncul di depan konstituennya karena selalu akan dimintai sumbangan untuk berbagai macam alasan. Hubungan antara anggota DPRD sebagai wakil rakyat dengan rakyat sebagai konstituennya sebagian besar bukan karena ideologi yang kuat, melainkan pada kepentingan pragmatis sesaat (Wasistiono, Sadu & Yonathan Wiyoso, 2009: 48).

2.2. Tragedy of The Commons dalam APBD

Anggaran sebagai sumber daya publik memiliki masalah mendasar yang disebut dengan *tragedy of the commons* (tragedy kekayaan milik bersama). ADB Governance Brief (2001:2) menyatakan bahwa:

“The annual budget is somewhat like the common pool of fish in the river. Each claimant to the budget considers the budget as a “free” resource since his or her demand is such a small proportion of the total budget and therefore will not impose much of a loss to the total. But, of course, if every claimant behaved this way, the aggregate of their demands will far exceed what is available”.

Hardin (1968) menyebutkan bahwa masyarakat rasional yang dalam tindakannya selalu dilandaskan pada kepentingan pribadi cenderung akan mengeksploitasi sumber daya milik bersama yang pada gilirannya akan mengancam kelangsungan kehidupan bersama. Rasional dibelakang perilaku penghancuran diri sendiri secara ‘berjamaah’ (kolektif) ini ialah aktor-aktor individu tidak mempunyai insentif untuk menahan atau mengurangi eksploitasi sumber daya milik bersama karena jika tidak ikut mengeksploitasi sumber daya milik bersama yang ada, orang lain tetap akan melakukannya sehingga selagi ada kesempatan, lebih baik memanfaatkan apa yang ada sekarang (Deliarnov, 2005:113).

Tragedy of the commons dapat dicegah pemerintah dengan menetapkan aturan, memonitor aturan-aturan dengan efisien serta memberikan sanksi bagi pelanggar. Institusi bisa berbentuk norma, konvensi dan hukum yang akan memaksa individu berperilaku dengan mempertimbangkan dampak perbuatannya pada orang lain. Institusi yang dibangun perlu memperhitungkan faktor pemerintah sebagai pelaku utama dari penganggaran yang berbeda jauh dengan peran pemerintah dalam transaksi ekonomi sebagai wasit yang berperan menyusun regulasi dan menegakkan regulasi untuk menciptakan iklim pasar yang sehat.

2.3. Teori Pilihan Publik dalam Penganggaran Daerah

2.3.1. Pengertian Teori Pilihan Publik

Samuelson dan Nordhaus (1995) menyebutkan bahwa teori pilihan publik adalah salah satu cabang ilmu ekonomi yang mempelajari bagaimana pemerintah membuat keputusan (Deliarnov, 2005:139). Sementara Buchanan (1984) mengatakan bahwa teori pilihan publik menggunakan alat dan metode yang sudah dikembangkan dalam teori ekonomi untuk diaplikasikan dalam sektor politik atau pemerintahan maupun ekonomi publik. Teori pilihan publik bukan metode dalam arti biasa, juga bukan seperangkat alat analisis melainkan sebuah perspektif untuk bidang politik. Pilihan publik adalah *the economic study of non-market decision making*. Teori pilihan publik dapat digunakan untuk mempelajari perilaku aktor politik maupun sebagai petunjuk bagi pengambilan keputusan dalam penentuan pilihan kebijakan publik yang paling efektif. Subyek dalam telaah pilihan publik adalah pemilih, partai politik, politisi, birokrat dan kelompok kepentingan (Deliarnov, 2005:139)

Premis dasar pilihan publik bahwa pembuat keputusan politik (pemilih, politisi, birokrat) bertindak sesuai kepentingan pribadi. Rachbini (2006) menyebutkan bahwa secara umum ada dua konsep dasar yang digunakan, yaitu *catallaxy* dan *homo economicus*. Dalam ilmu ekonomi, *catallaxy* digunakan untuk menjelaskan bahwa pasar terbentuk karena adanya proses pertukaran yang bersifat sukarela (*voluntary exchange*) antara penjual dan pembeli. Konsep ini digunakan untuk menjelaskan konsep pasar politik (*political market*).

Pasar politik dipakai sebagai konsep untuk menjelaskan pertukaran antara partai politik dengan pemilih dan antara pemerintah yang berkuasa dengan rakyat. Dasar pijakan dari pasar politik adalah aturan main yang konstitusional dan demokratis (*constitutional games*), bukan atas dasar kekuasaan (*power game*). Konsep *homo economicus* digunakan untuk menjelaskan perilaku manusia yang cenderung memaksimalkan manfaat utilitas untuk dirinya karena dihadapkan pada kenyataan akan keterbatasan sumber daya yang dimilikinya. Manusia terus berusaha untuk memenuhi kepentingan pribadinya dan secara tidak sengaja juga mengisi tujuan-tujuan serta kepentingan sosial atau kelompok (*social interest*). Konsep ini ditransformasikan untuk menjelaskan eksistensi suatu kelembagaan kolektif (semisal pemerintah daerah dan DPRD) dimana pelaku-pelakunya juga bersifat rasional untuk memaksimalkan *self interest*.

Para pelaku di pasar politik terdiri dari beberapa komponen, yaitu politisi, birokrat, pemilih dan kelompok kepentingan. Politisi merupakan representasi aktor dari partai yang berkuasa, birokrat adalah aktor yang membantu politisi merealisasikan janji-janjinya kepada pemilih, pemilih merupakan representasi dari rakyat dan kelompok kepentingan merupakan kelompok di dalam masyarakat yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan anggotanya.

Politisi memiliki motivasi dan bertindak sebagai *vote maximizer* agar sukses di pemilihan umum. Birokrat memiliki karakteristik sebagai *budget maximizer*. Jika politisi dianalogikan sebagai produsen dan pemilih sebagai konsumen, maka birokrat dianalogikan sebagai distributor yang dilakukan birokrat dengan membantu politisi memenuhi janji-janjinya kepada pemilih melalui pelayanan publik. Kelompok kepentingan memiliki posisi diantara politisi dan pemilih. Mereka memiliki suatu kelompok masyarakat atau bisnis tertentu yang yang diorganisasi untuk melobi pengambil keputusan untuk mengeluarkan kebijakan yang mengakomodasikan kepentingan para anggotanya.

Pertukaran dalam pilihan publik lebih kompleks dari konsep ekonomi murni karena mencakup makna dan cakupan yang lebih luas karena persetujuan kontrak

mencakup kesukarelaan dari banyak orang di dalam masyarakat. Kepentingan dan tindakan kolektif dapat dihasilkan dalam bentuk agregat dari segenap kepentingan individu dalam kelompok.

Relasi antara politisi dan pemilih dapat dibedakan menjadi empat tipe hubungan, yaitu : (1) tipe wali (*trustee*), yaitu tipe dimana anggota DPRD bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi baik dengan konstituen maupun partainya; (2) tipe utusan (*delegate*), yaitu tipe dimana anggota DPRD bertindak sebagai utusan dari yang diwakilinya berdasarkan keinginan dari yang diwakili tanpa harus berkonsultasi dengan partainya; (3) tipe *politico*, yang merupakan perpaduan antara tipe wali dan tipe utusan yang memungkinkan anggota DPRD dapat bertindak bebas karena legitimasinya, tetapi dalam situasi tertentu ia harus bertindak sebagai utusan dan berkonsultasi dengan yang diwakilinya; dan (4) tipe partisan, yaitu anggota DPRD dapat bertindak dapat bertindak sesuai keinginan atau program dari partainya (Djojosoekarto, et.al, 2004a:27). Dalam demokrasi, instrument utama melihat prinsipal-agen antara pemilih dan politisi adalah momentum pemilihan umum. (Hagen dalam Shah, 2007b: 35). Hal penting yang harus digarisbawahi bahwa hubungan antara anggota DPRD dengan masyarakat tidak terhenti ketika yang bersangkutan terpilih, justru sebaliknya, hubungan keterwakilan ini justru “baru dimulai” tepat ketika anggota DPRD terpilih. Usai pemilu, DPRD berubah dari wakil pemilih menjadi wakil semua. (Djojosoekarto, et.al, 2004a:54)

2.3.2. Teori Pilihan Publik dalam Proses Penganggaran Daerah

APBD merupakan salah satu kebijakan publik di tingkat daerah. Dye (2002) mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pemerintah melakukan banyak hal, antara lain mengatur konflik di masyarakat, mengelola masyarakat untuk menangani konflik dengan masyarakat lain, memberikan penghargaan dan pelayanan kepada anggota masyarakat, mendapatkan dana dari masyarakat dalam bentuk pajak. Anggaran sebagai sebuah kebijakan bukan sekedar urusan administratif dan manajerial yang

sering dirangkai dengan ilmu akuntansi, melainkan mengandung pilihan ideologi dan sarat dengan keputusan politik (Hardoyo, 2008:35). Secara substantif, penganggaran merupakan proses mengalokasikan/memutuskan alokasi sumber daya untuk kegiatan prioritas (FPPM, 2006:16). Dari waktu ke waktu terjadi pertumbuhan pengeluaran pemerintah yang dipengaruhi oleh beberapa faktor, mencakup faktor ekonomi, struktural, politik dan sosial (Musgrave & Musgrave, 1991:137).

Anggaran merupakan produk dari proses politik yang dipengaruhi oleh interaksi antar berbagai kelompok kepentingan dalam berbagai spektrum ideologi. Rumusan APBD akan merefleksikan kelompok sosial politik yang memiliki *power* politik besar dalam menentukan kebijakan tersebut. Oleh karenanya anggaran juga merefleksikan nilai-nilai dan sistem ekonomi, politik dan sosial budaya dari suatu daerah. Dalam konteks ini, APBD harus dilihat sebagai *power relation* antara eksekutif, legislatif, pasar dan berbagai lapisan sosial masyarakat (Sulistoni, Gatot & Hendriadi, 2004:98).

Masyarakat sebagai pembayar pajak terbesar berhak tahu bagaimana anggaran dikelola dan diawasi baik pemerintah sendiri, DPRD maupun publik. Masyarakat wajib dan berhak tahu kemana, bagaimana dan untuk apa sumber daya publik ini digunakan. Kinerja pembangunan dan pemerintahan yang maksimal perlu disertai dengan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dan pengawasan APBD. Setelah disahkan dalam bentuk Perda, pemerintah daerah mendapat amanah untuk melaksanakan APBD dan akan dimintakan pertanggungjawabannya oleh masyarakat melalui DPRD. Bentuk pertanggungjawaban pemda kepada masyarakat salah satunya berupa realisasi program pembangunan yang bertujuan mensejahterakan masyarakat yang hanya bisa terwujud jika pemerintah daerah mengelola anggaran secara efisien dan efektif serta akuntabel (Djojosoekarto, et.al, 2004a:8). Winarno (2002) menjelaskan bahwa penyusunan APBD sebagai satu kebijakan publik dapat menggunakan model elitis (hanya segelintir pihak yang terlibat) dan model pluralis (banyak pihak yang terlibat).

Dalam Teori Pilihan Publik, pemerintah yang terdiri dari sekumpulan politisi dan birokrat akan membuat pilihan yang cenderung menghasilkan inefisiensi karena

para aktor berupaya memaksimalkan *self interest*nya. Pasar politik yang seharusnya bertumpu pada tujuan untuk memaksimalkan manfaat untuk publik berubah menjadi pasar ekonomi untuk kepentingan pribadi yang berakibat terjadinya pasar politik gelap yang tidak transparan dan berujung pada kebijakan publik yang sering kali tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Proses politik seperti ini terjadi sangat meluas di dalam pasar politik anggaran dengan skala yang masif di bawah tanah (Rachbini, 2008: 17). Masyarakat melihat perilaku tersebut dan secara tidak langsung praktek politik di daerah dengan sendirinya sebenarnya merupakan pendidikan politik dan demokrasi pada masyarakat (Djojosoekarto, et.al, 2004a:93)

Schick (1998) mengistilahkan upaya maksimalisasi *self interest* para aktor penganggaran sebagai oportunistik anggaran. Garamfalvi (1997) membedakan korupsi menjadi dua jenis, yaitu *political corruption* dan *administration corruption*. *Political corruption* terjadi ketika pembuat keputusan politik secara independen atau berkolusi dengan birokrat bermental korup menyelewengkan sumber daya publik dengan cara yang bisa mengurangi kesejahteraan masyarakat atau bertentangan dengan kepentingan publik. Sedangkan *administration corruption* adalah perilaku atau kegiatan korupsi yang dilakukan selama fase pelaksanaan anggaran dimana keputusan secara ekonomi dan administratif lebih dominan. *Political corruption* secara khusus berdampak negatif atas alokasi sumber daya sebab akan menghasilkan alokasi yang berbeda jika dibandingkan dengan alokasi yang dihasilkan oleh proses yang bebas korupsi. Kasus ekstrem dari *political corruption* adalah tersandernya birokrasi oleh kelompok politik tertentu dalam kerangka menggunakan fungsi redistributif yang dimiliki negara dengan mengalihkan sumber daya kepada anggota kelompoknya. *Political corruption* akan memicu *administration corruption*.

Perilaku oportunistik para aktor dalam penganggaran daerah akan membentuk model pemerintahan daerah. Bailey (1999) menyusun konsep mengenai empat model pemerintah daerah, meliputi: (1) *benevolent despot* model, yaitu daerah yang mengasumsikan dirinya mengetahui dan bertindak yang terbaik untuk memaksimalkan kesejahteraan masyarakat; (2) *fiscal exchange* model, yaitu pemerintah daerah yang menyediakan layanan sesuai dengan kemauan masyarakat

untuk membayar layanan tersebut; (3) *fiscal transfer* model, yaitu pemerintah daerah yang fokus pada penyediaan pelayanan publik untuk kemajuan tujuan sosial; (4) *leviathan* model, yaitu pemerintah daerah yang dibajak oleh kepentingan pribadi birokrat dan politisi yang konsisten dengan perspektif pilihan publik (Shah, 2006:17).

Perilaku oportunistis dalam penganggaran daerah perlu dikelola agar sumber daya publik dapat menjalankan perannya dengan baik. Upaya minimalisasi perilaku oportunistis dilakukan dengan membuat aturan penganggaran yang dilengkapi dengan mekanisme penegakan aturan yang kuat. Aturan diwujudkan dalam sistem penganggaran sedangkan mekanisme penegakan aturan mencakup institusi yang berperan sebagai kontrol internal dan eksternal. Kontrol internal mencakup institusi negara yang berperan melakukan *check and balances* yang dibangun ke dalam sistem politik demokratis untuk mengurangi oportunistis dengan memungkinkan satu pihak menghalangi tindakan pihak lainnya atau mengundang perhatian publik terhadap perilaku yang menyimpang. Di banyak negara, kementerian keuangan dan otoritas audit (BPK) memainkan peran sebagai institusi penegak aturan. Dalam konteks daerah, kontrol internal juga diperankan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah. Kontrol internal perlu dilengkapi dengan kontrol eksternal dalam bentuk masyarakat sipil yang kuat maupun pasar finansial yang akan efektif berjalan jika dilandasi oleh transparansi anggaran yang menyediakan informasi yang lengkap dan akurat terkait keuangan publik. Bailey (1999) menyarankan penguatan mekanisme *exit and voice* di pemerintahan daerah untuk mengatasi kegagalan pemerintah dikaitkan dengan doktrin *self-interest* dari teori pilihan publik (Shah, 2006:18).

2.4. Perkembangan Sistem Penganggaran

Perkembangan sistem penganggaran selama seratus tahun terakhir menunjukkan adanya beberapa sistem penganggaran yang menggambarkan praktek reformasi yang terjadi. Sistem penganggaran mencakup (i) *Line item budgeting* (penganggaran konvensional); (ii) *Performance Based Budgeting* (penganggaran berbasis kinerja);

(iii) PPBS (*Planning Programming Budgeting System*); (iv) *Zero Based Budgeting* (ZBB); dan (v) *Manajemen Belanja Publik* (Manajemen Belanja Publik).

Line item budgeting dilaksanakan pada awal abad ke-20 dan memiliki karakteristik sebagai sistem penganggaran yang mempromosikan akuntabilitas atas penggunaan sumber daya secara mendetail sehingga fokus reformasi adalah melakukan kontrol. Sistem ini dipicu oleh situasi pada saat itu dimana posisi eksekutif lemah dan kontrol dari pusat kekuasaan terhadap sektor lemah sehingga potensi korupsi besar. Kantor anggaran pusat dan kementerian keuangan memainkan peran sebagai ‘*controller*’ (pengendali) dengan membangun prosedur detail untuk mencegah *overspending*.

Kekuatan dari sistem ini adalah relatif sederhana, tidak ambigu dan potensial untuk mengontrol belanja dengan membuat perbandingan sederhana dengan tahun sebelumnya melalui spesifikasi detail pada *input*. Kelemahan dari sistem ini antara lain tidak sesuai dengan kebutuhan ekspansi dari pemerintah, tidak memberi informasi tentang mengapa uang dikeluarkan atau tentang efisiensi dan efektivitas program, menggunakan horizon jangka pendek sehingga mengarah pada kegagalan untuk menghitung pembiayaan dalam jangka panjang dan mengakibatkan perhatian manajemen secara mikro karena fokus pada kontrol di *line item* detail atas pelaksanaan anggaran. Reformasi anggaran selanjutnya berusaha untuk mengatasi kelemahan ini.

Performance based budgeting merupakan bentuk reformasi anggaran berikutnya yang disusun berdasarkan perhatian terhadap horizon jangka panjang untuk efisiensi pemerintah dan usaha untuk mengintegrasikan informasi tentang kegiatan pemerintah kedalam proses anggaran sehingga keputusan anggaran didasarkan atas hubungan yang erat antara apa yang dilakukan pemerintah dan besaran biayanya. *Performance budgeting* didesain untuk menemukan metode yang paling efisien untuk mencapai tujuan tertentu. Anggaran disusun perkiraan beban kerja dan tidak inkremental sebagaimana *line item* budgeting dengan mengalikan antara biaya per unit out put dengan jumlah unit yang dibutuhkan. *Performance budgeting* jarang diadopsi sebagai proses penganggaran pemerintah secara luas,

namun signifikan karena menekankan integrasi antara penganggaran dengan informasi kegiatan.

Kelebihan dari *performance budgeting* sekaligus kelemahannya adalah dalam hal mengaitkan antara apa yang diproduksi dengan sumber daya yang dibutuhkan dalam siklus anggaran tahunan karena mengalihkan perhatian dari *outcome* kebijakan yang membutuhkan perspektif lebih dari satu siklus anggaran tahunan. Kelemahan lain efisiensi sebagai tujuan penting dalam penganggaran tidak cukup digunakan sebagai kriteria alokasi. PPBS sebagai bentuk reformasi anggaran berikutnya berusaha untuk mengatasi kelemahan ini dengan memberikan perhatian pada efektivitas dari belanja.

Planning Programming Budgeting System (PPBS) dimulai pada awal tahun 1960-an dengan fokus reformasi terhadap perencanaan untuk penggunaan sumber daya publik. Kebalikan dari *performance budgeting* yang menekankan pada efisiensi, PPBS fokus pada pilihan anggaran diantara pilihan kebijakan sehingga PPBS memperlakukan tujuan sebagai variabel. PPBS bukanlah suatu sistem manajemen namun suatu sistem alokasi sumber daya dalam bentuk satu alternatif khusus dari cara tradisional dalam membuat *budgeting trade-off* dengan melakukan penyesuaian marginal dari kondisi saat ini. PPBS mengupayakan kaitan biaya program dengan hasil dari program publik sehingga anggaran diklasifikasikan berdasar program dibandingkan berdasarkan lini organisasi. PPBS tidak berhasil dipraktekkan baik di negara maju maupun berkembang karena kelemahan yang dimilikinya yang mencakup: (i) cacat secara konsep sehingga tidak bisa dilaksanakan; (ii) prasyarat yang dibutuhkan untuk menjalankan reformasi ini di negara berkembang belum tersedia. Kelemahan secara konsep mencakup kegagalan untuk merasionalisasikan proses penganggaran yang pada dasarnya politis karena mustahil menyusun program terpisah dari organisasi karena insentif dari pegawai pemerintah berpikir di tingkat organisasi dan mustahil untuk membandingkan program berdasarkan efektivitas dan memilih diantara berbagai pilihan ketika tidak ada indeks umum ketepatan program publik. Kelemahan kedua terkait prasyarat yang belum tersedia mencakup ketersediaan informasi tentang program dan kondisi sosial, ekonomi dan lingkungan

hidup, kurangnya SDM terlatih untuk melakukan analisis yang disyaratkan, kurangnya stabilitas yang dibutuhkan untuk memampukan perencanaan jangka panjang dan kekurangan komitmen politik yang konsisten agar reformasi benar-benar bisa dilaksanakan.

Zero Based Budgeting (ZBB) merupakan reformasi lanjutan yang dimulai pada tahun 1970-an. Anggaran diasumsikan mulai dari nol (*zero base*) sehingga *incrementalism* dan *line item* yang menjadi kelemahan penganggaran tradisional dapat diatasi. Item anggaran yang sudah tidak relevan dalam mendukung pencapaian tujuan organisasi dapat hilang dari struktur anggaran dan memungkinkan munculnya item baru. Pada prakteknya, tidak ada pemerintahan yang menerapkan sistem ZBB sampai sejauh itu namun banyak pemerintahan yang menggunakan varian dari sistem ZBB dimana unit kerja diminta untuk merangking program mereka dalam limit pendanaan tertentu dengan besaran yang bisa jadi lebih sedikit dari tahun berjalan. ZBB mencoba untuk mendistribusikan kembali sumber daya dalam basis program yang berjalan saat ini. Mardiasmo (2002) menyebutkan sejumlah kelemahan dari ZBB yang mencakup: (i) terlalu teoritis, tidak praktis dan membutuhkan waktu lama; (ii) cenderung menekankan manfaat jangka pendek; (iii) membutuhkan teknologi maju dan kapasitas SDM yang memadai.

Pembelajaran yang dapat diambil dari perkembangan sistem penganggaran adalah bahwa kegagalan dari *tools* atau teknik yang berorientasi kinerja adalah pada tingkat implementasi dan bukan di tingkat konsep. Sistem diharapkan bisa berhasil jika ada dukungan politik yang kuat, program pelatihan dan pengenalan secara bertahap dan reformasi komplementer yang akan mendorong kinerja namun *tools* yang manjur sulit ditemukan dimanapun.

Gelombang reformasi berikutnya berusaha mengatasi hal tersebut dalam bentuk Manajemen Belanja Publik dengan membawa pesan terpenting bahwa orientasi kinerja tidak terlalu membahas tentang *tools* dan teknik atau struktur khusus namun lebih pada institusionalisasi prinsip yang melandasi *tools* dalam bentuk tatanan kelembagaan yang memadai. Jika reformasi sebelumnya membatasi diri pada penganggaran dan mengabaikan prosedur dan isi informasional dari proses anggaran

tahunan namun Manajemen Belanja Publik justru melihat penganggaran sebagai satu bagian penting dari lingkungan kelembagaan yang lebih luas dan upaya mengubah alokasi anggaran dilakukan dengan mengubah insentif yang disediakan kepada pihak yang memutuskan anggaran yang mencakup tatanan kelembagaan dan informasi yang diberikan. Reformasi yang dilakukan oleh Manajemen Belanja Publik diarahkan untuk mencapai tiga tingkatan *outcome* penganggaran, yaitu: (1) disiplin fiskal agregat; (2) efisiensi alokasi; dan (3) efisiensi operasional, dimana satu tingkatan *outcome* menjadi landasan bagi tercapainya tingkatan *outcome* berikutnya. Disiplin fiskal agregat menjadi landasan bagi tercapainya efisiensi alokasi dan efisiensi operasional akan tercapai jika ada disiplin fiskal agregat dan efisiensi alokasi.

2.5. Good Governance dan Manajemen Belanja Publik

2.5.1. Pilar Utama Good Governance

Pilar utama *good governance* yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, *predictability*, dan partisipasi sangat sesuai dengan sasaran dan tujuan yang ingin diwujudkan oleh Manajemen Belanja Publik. Akuntabilitas yang akan terwujud dalam kondisi terjadi efisiensi operasional merupakan *outcome* penganggaran level ketiga yang ingin dicapai oleh Manajemen Belanja Publik setelah disiplin fiskal agregat dan efisiensi alokasi. Akuntabilitas merupakan hal paling penting yang perlu diwujudkan sebagaimana yang dinyatakan Cohen & Peterson (1999:70). Upaya mewujudkan akuntabilitas membutuhkan dukungan dari pilar lainnya. *Predictability*, transparansi, dan partisipasi pada gilirannya merupakan elemen utama dari akuntabilitas sedangkan akuntabilitas adalah inti dari penganggaran yang baik dan *good government* secara umum (Campo dalam Shah, 2006: 54-55).

Predictability yang berbentuk kepastian penyediaan dana dibutuhkan oleh organisasi pemerintahan daerah di tingkat pelaksana untuk memudahkan proses penyusunan dan pelaksanaan rencana kegiatan pembangunan. Minimnya *predictability* dari sumber daya keuangan akan merusak prioritas strategis dan menjadikan pegawai pemerintah sulit menyusun rencana penyediaan layanan.

Transparansi berkaitan dengan keputusan dan alasan pembuatan, hasil dan biaya dapat diakses, jelas dan dikomunikasikan kepada masyarakat luas dan pembuat keputusan memiliki semua informasi dan dan isu yang relevan sebelum mereka mengambil keputusan dan bertanggung jawab atas otoritas yang diberikan. Pemanfaatan informasi oleh para pembuat kebijakan dipengaruhi oleh sifat dan tipe interaksi diantara pelaku kebijakan dalam berbagai tahap proses pembuatan kebijakan yang bermacam-macam (Dunn, 2000:631)

Partisipasi dimaknai sebagai suatu proses pengambilan keputusan bersama antar berbagai pihak yang berkepentingan dalam suatu urusan (FPPM, 2006:18). Sedangkan Puriyadi (2007) menjelaskan partisipasi masyarakat adalah akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, kontribusi terhadap upaya pembangunan dan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan. Jadi partisipasi masyarakat mencakup semua aspek interaksi antara masyarakat dan pemerintah. Partisipasi, dengan cara yang tepat dapat meningkatkan kualitas dari keputusan anggaran.

Perencanaan dan penganggaran partisipatif memiliki banyak manfaat, yaitu: (a) meningkatkan keefisienan dan keefektifitasan dalam menjalin kemitraan untuk memberdayakan kapasitas, memperluas ruang lingkup, meningkatkan ketepatan kelompok sasaran, keberlanjutan, pemberdayaan kelompok marginal, dan meningkatkan akuntabilitas; (2) meningkatkan efektifitas dan mengoptimalkan proses perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah, terutama untuk meningkatkan konsistensi dan sinkronisasi kebijakan, pencapaian tujuan, sasaran, program, dan kegiatan di antara dokumen rencana di daerah; (3) media untuk menghasilkan kesepakatan dan komitmen di antara pelaku pembangunan atas isu strategis, program, kegiatan, dan anggaran pembangunan tahunan daerah sebagai bahan integral dari rencana jangka menengah dan strategi pembangunan nasional dan daerah; (4) penyusunan rencana dapat melakukan seleksi prioritas usulan program/kegiatan dan alokasi anggaran pembangunan yang jelas dijabarkan berdasarkan rencana jangka panjang dan strategis; dan (5) mendukung keberhasilan dari pelaksanaan seluruh kebijakan yang dibuat mengingat para stakeholders

perencanaan memiliki kegiatan/program yang dilaksanakan dan mendapatkan legitimasi dari masyarakat (Departemen Keuangan, 2008:II-27).

Selain memiliki manfaat, penganggaran partisipatif memiliki beberapa kelemahan sebagaimana yang dijelaskan oleh Willmore yaitu: (1) minimnya kapasitas dan informasi yang dimiliki oleh warga sehingga partisipasi yang dilakukan justru dijadikan alat legitimasi pemerintah; (2) pemerintah cenderung mempertahankan perannya sebagai aktor utama dan cenderung memberi ruang bagi peserta yang *friendly* yang berakibat proses pemberdayaan warga hanya sedikit terjadi dan dapat menjadi bentuk baru dari *clientelism*; (3) fokus pada isu publik yang bersifat temporer sehingga ketika satu proyek sudah selesai dilakukan, warga kehilangan minat dan menghentikan partisipasinya (UNDP, 2005:27).

Penganggaran partisipatif yang efektif adalah satu hal yang perlu diupayakan agar terjadi optimalisasi atas manfaat dan minimalisasi atas keterbatasan yang dimilikinya. Proses penganggaran yang efektif memiliki elemen-elemen yang mencakup: (1) mekanisme untuk menentukan kebutuhan, tujuan dan sasaran untuk memandu pembuatan keputusan dan penyusunan anggaran; (2) respons program dan manajerial yang tepat dan efektif; (3) rencana pengeluaran yang konsisten dengan sumber daya yang tersedia dan sarana program/manajerial untuk mencapai tujuan; (4) mekanisme *feed back* untuk mengevaluasi kinerja dan menjamin integritas finansial. Sistem yang efektif akan mendukung disiplin fiskal dan kontrol belanja, alokasi sumber daya secara strategis, efisiensi operasional (manajerial) dan responsif dengan kebutuhan lokal (Shah, 2007a:9)

Pelaksanaan partisipasi yang efektif perlu dilembagakan dalam akses pengambilan keputusan reguler sebagai satu komponen dari proses perencanaan, penyusunan dan penetapan anggaran. Satu hal yang perlu disadari bahwa pembangunan elemen proses yang baik adalah satu aspek yang paling penting dan paling kompleks dari penganggaran daerah (dan *governance*) karena membutuhkan koordinasi lintas dan antar tingkat pemerintahan, aktor, masyarakat sipil dan masyarakat umum. Pembangunan elemen proses yang baik juga membutuhkan kinerja dari peran dan fungsi pihak-pihak baik yang bersifat resmi maupun tidak

resmi dan kadang-kadang juga institusi dan individu yang independen. Pembangunan elemen proses yang baik juga membutuhkan pembangunan secara kelembagaan dan kultural. Hal ini bisa jadi elemen tunggal yang paling mempengaruhi dalam mencapai sistem pemerintahan dan penganggaran daerah yang efektif dan responsif (Shah, 2007a:9)

Praktik partisipasi masyarakat dalam penganggaran daerah di Indonesia sejak era reformasi menunjukkan kemajuan yang signifikan. Di berbagai daerah mulai bermunculan organisasi masyarakat sipil yang melakukan advokasi anggaran daerah, antara lain sebagaimana yang dipaparkan oleh Sucipto dan Sky Khadafi (2006) tentang pengalaman masyarakat sipil mengadvokasi anggaran daerah di empat kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat, yaitu Kabupaten Lombok Timur, Lombok Tengah, Lombok Barat dan Sumbawa Besar.

2.5.2. Tiga *Outcome Anggaran* dalam Manajemen Belanja Publik

2.5.2.1. Disiplin Fiskal Agregat

Disiplin fiskal agregat adalah istilah untuk norma yang sering diterima sebagai kebenaran bahwa anggaran semestinya berisi pernyataan belanja aktual yang akan terjadi selama tahun fiskal atas dasar kehati-hatian (*prudent*) dan bukan *wish list* (daftar keinginan). Tujuan dasar dari setiap sistem pengeluaran adalah mengontrol total pengeluaran adalah karena biasanya klaim pengeluaran lebih besar dari kemampuan atau keinginan pemerintah untuk mencegah defisit yang tinggi dan kronis. Perilaku oportunistik dari para aktor utama penganggaran menjadikan upaya menegakkan disiplin fiskal agregat tidak mudah yang tercermin dari adanya patologi (penyakit) anggaran (*budgeting pathologies*) yang merusak disiplin fiskal agregat dan banyak terjadi di negara berkembang sebagaimana terlihat di tabel 2.1 berikut ini.

Tabel 2.1 Patologi Anggaran Terkait Disiplin Fiskal Agregat

Praktek	Masalah
<i>Unrealistic Budgeting</i>	Anggaran yang telah disetujui tidak bisa dilaksanakan karena apa yang disetujui lebih besar dari pada yang bisa dikeluarkan pemerintah
<i>Hidden Budgeting</i>	Anggaran yang sebenarnya hanya diketahui oleh segelintir elit di internal pemerintah atau hanya ditinjau sesudah tahun anggaran berakhir
<i>Escapist Budgeting</i>	pemerintah dengan sadar mengesahkan belanja publik penting yang diketahui tidak akan terjadi untuk menciptakan kesan pemerintah responsif terhadap permintaan perbaikan sosial sebagai akibat lanjutan dari <i>unrealistic budgeting</i>
<i>Repetitive Budgeting</i>	Anggaran sering dibuat kembali dalam tahun anggaran berjalan untuk merespons kondisi ekonomi dan politik yang berakibat pada menurunnya integritas anggaran sebagai pernyataan resmi dari kebijakan keuangan pemerintah.
<i>Cashbox Budgeting</i>	Pemerintah membayar tagihan atau membuat pembayaran berdasarkan dana tunai yang tersedia dan tidak didasarkan atas anggaran yang disusun
<i>Deferred Budgeting</i>	Anggaran bisa jadi melaporkan <i>balance</i> (or mendekati <i>balance</i>), namun hanya karena beberapa kebutuhan (semisal pemeliharaan) atau kewajiban (semisal tagihan jatuh tempo) yang belum dibayarkan. <i>Deferred expenditure</i> cenderung meningkatkan beban dari satu tahun anggaran ke tahun berikutnya.

Sumber: *A Contemporary Approach to Manajemen Belanja Publik, The World Bank Insitute*, hlm 36

Identifikasi atas penyakit anggaran memunculkan kebutuhan atas anggaran yang realistis berdasarkan asumsi probabilitas yang tinggi dan serius untuk melaksanakannya karena keterbatasan sumber daya dibandingkan dengan kebutuhan. Kemampuan dasar untuk menyusun anggaran yang realistis mencakup kemampuan untuk menyusun rencana, mengendalikan dan melaporkan penggunaan dana publik oleh institusi di pusat pemerintahan yang kuat.

Tata kelembagaan yang harus dibangun untuk menegakkan disiplin fiskal agregat mencakup aturan, peran dan informasi yang dapat dilihat pada tabel 2.2 berikut ini.

Tabel 2.2 Tata Kelembagaan Disiplin Fiskal Agregat

Aturan	<ul style="list-style-type: none"> a. Ada pembatasan (<i>constraint</i>) pada belanja secara total dan sektoral dibuat sebelum tawaran pembelanjaan individual laju dan aturan pembatasan ini harus ditaati b. Target pembatasan anggaran (<i>budget constraint</i>) harus realistis dan dapat dicapai yang mencerminkan komitmen politik dari pemimpin. c. <i>Budget constraint</i> mencakup komponen belanja utama, tidak hanya total pengeluaran dan defisit d. Target agregat mencakup mekanisme penegakan yang cukup kuat yang meminta tindakan korektif jika <i>constraint</i> dilanggar.
Peran	<ul style="list-style-type: none"> a. Kementerian keuangan yang kuat memberlakukan agregat anggaran dalam negosiasi bilateral dengan organisasi lini/sektoral. b. Selama implementasi anggaran, Departemen Keuangan dapat mengintervensi untuk menghambat tindakan yang dapat menyebabkan pelanggaran agregat fiskal.
Informasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Kerangka pengeluaran jangka menengah (<i>MTEF/Medium Term Expenditure Framework</i>) sebagai dasar pengukuran dampak anggaran dan saat penyusunan anggaran disediakan informasi mengenai perubahannya. b. Selama implementasi anggaran tersedia informasi mengenai pembelanjaan untuk memastikan ketaatannya pada agregat fiskal.

Sumber: *A Contemporary Approach to Manajemen Belanja Publik*, The World Bank Institute, hlm 12 (diolah)

Aturan utama untuk membangun disiplin fiskal agregat adalah menetapkan pembatasan (*constraint*) atas anggaran. Aturan legal formal dari *constraint* dapat berupa konsitusi atau pernyataan indikatif pemerintah tentang postur fiskal namun tidak mengikat secara legal.

Bentuk *constraint* dapat berupa aturan permanen yang dijalankan dari tahun ke tahun atau berdasarkan proses dimana keputusan baru dibuat berdasarkan agregat tiap tahun. Norma Maastricht (defisit 3% GDP untuk European Monetary Union) dan Undang-undang American Gramm-Rudman Hollings masuk dalam tipe pertama

sementara praktek di Australia, Swedia dan Selandia Baru masuk dalam tipe kedua. *Forward Estimate* (prakiraan maju) di Australia menggunakan estimasi tahun berikutnya adalah titik awal untuk menentukan sumber daya anggaran departemen, di Swedia total anggaran diputuskan oleh pemerintah dan parlemen setiap tahunnya sebelum memulai penyusunan anggaran dan di Selandia Baru pemerintah memberikan pernyataan kebijakan yang mengindikasikan tujuan fiskal pemerintah untuk jangka menengah jangka panjang (*diupdate half-yearly* dan menjelang pemilu) kepada parlemen beberapa bulan sebelum menyerahkan anggaran tahunan.

Jangka waktu *constraint* dapat berlaku untuk satu tahun (menyesuaikan anggaran tahunan) maupun berlaku untuk jangka menengah (3-5 tahun). Kelemahan yang dimiliki *constraint* yang berlaku hanya satu tahun yaitu memicu pengguna anggaran untuk menanggukuhkan pengeluaran di tahun berikutnya.

Substansi *constraint* bisa berisi sebagian atau mencakup agregat fiskal lainnya namun *constraint* atas beragam agregat fiskal memiliki keunggulan karena bisa mengurangi distorsi dalam perilaku terkait penganggaran. Metode yang dapat digunakan untuk menyusun target agregat fiskal mencakup: (i) persentase terhadap GDP; (ii) indeks lain secara riil (sudah disesuaikan dengan inflasi); dan (iii) tingkat perubahan dari periode fiskal sebelumnya. Metode pertama dalam bentuk proporsi terhadap GDP memfasilitasi perbandingan antar waktu dan antar negara dan mengakui bahwa '*affordability*' dari belanja pemerintah tergantung salah satunya pada volume *out put* nasional namun fokus pada belanja (atau pendapatan) sebagai persentase terhadap GDP bisa bias terhadap kenaikan belanja publik karena mudah dilakukan ketika perekonomian sedang ekspansi dan menemukan kesulitan untuk mengurangi belanja ketika perekonomian stagnan.

Constraint atas belanja secara agregat perlu dilengkapi dengan batasan atas komponen belanja utama berdasar sektor, portfolio atau fungsi anggaran didasarkan atas argumen bahwa jika kesepakatan tidak bisa dicapai di tingkat agregat maka pemerintah dapat menahan belanja dengan membatasi jumlah yang bisa diminta. Di Swedia belanja dipecah menjadi 27 sektor dan masing-masing diberi alokasinya sendiri yang dilakukan setelah besaran secara agregat diputuskan dan pertimbangan

dari parlemen harus mengikuti limit sektor yang telah disetujui. Prakiraan Maju di Australia terdiri dari 17 portfolio yang mencerminkan tanggung jawab setiap kementerian. Di USA total pengeluaran dibagi menjadi kurang lebih 20 fungsi yang bersifat indikatif dan dilakukan pada waktu kongres mengadopsi rencana anggaran.

Mempertahankan disiplin fiskal agregat selalu membutuhkan perubahan dalam tatanan kelembagaan yang akan mempengaruhi insentif dan perilaku dari pengguna anggaran dan *controller* (pengendali anggaran). Kebutuhan utama adalah pengendali anggaran yang *powerfull* untuk menegakkan disiplin fiskal yang harus cukup kuat untuk menghadapi tekanan dari pengguna. Kekuatan kementerian keuangan sebagai pengendali anggaran menjadi faktor kunci keberhasilan dalam menegakkan disiplin fiskal.

Metode yang dilakukan untuk mengontrol belanja secara agregat bertolak belakang dengan penganggaran tradisional. Penganggaran tradisional melakukan kontrol atas total belanja dengan melakukan kontrol atas detail anggaran dengan mereview detail permohonan atas sumber daya dan merekomendasikan jumlah yang dapat disediakan untuk menjamin bahwa dana publik hanya dikeluarkan untuk item yang telah disetujui dan jumlahnya tidak melebihi yang telah diotorisasi sehingga kontrol atas total adalah produk sampingan dari kontrol di item dengan anggaran total pengeluaran tidak bisa dikontrol kecuali jika item dikontrol.

Dalam Manajemen Belanja Publik, justru sebaliknya karena menekankan bahwa total semestinya dapat dikontrol secara independen dari bagian-bagian; mendisiplinkan total harus menjadi satu tanggung jawab sentral; tanggung jawab untuk pengeluaran item dapat diserahkan/dipindahkan kepada unit sektoral atau entitas operasional. Unit sektoral memiliki diskresi atas pengeluaran masing-masing sebagai bentuk pertukaran atas limit anggaran dan diharapkan mempromosikan efisiensi alokasi dan efisiensi operasional.

Pengendali anggaran membutuhkan kawan untuk mempertahankan disiplin fiskal dan politisi adalah pihak yang diharapkan dukungannya. Politisi membutuhkan insentif dan ruang untuk untuk memenuhi keinginan pemilih agar mau mendukung disiplin fiskal. Insentif bagi politisi dapat berupa menang dalam *polling*, klaim di

media, atau diyakinkan bahwa mereka melakukan sesuatu yang benar. Ruang untuk untuk memenuhi keinginan pemilih akan berdampak pada biaya-biaya dalam bentuk pemotongan program, meningkatkan pajak atau penolakan klaim atas anggaran. Biaya-biaya ini harus dikelola dan (di beberapa hitungan politik) lebih rendah dari keuntungan yang diharapkan terjadi.

2.5.2.2. Efisiensi Alokasi

Efisiensi Alokasi adalah kapasitas pemerintah untuk mendistribusikan sumber daya berdasarkan pada efektivitas program publik untuk mencapai tujuan strategisnya. Efisiensi alokasi akan terlihat dari komposisi belanja pemerintah yang sesuai dengan arah tujuan strategis yang hendak dicapai. Efisiensi alokasi sebagai tingkatan kedua dari *outcome* anggaran yang ingin dicapai setelah disiplin fiskal agregat didasarkan pada fakta bahwa penganggaran konvensional yang mendasarkan alokasi anggaran tahun berikutnya berdasarkan alokasi tahun berjalan telah gagal karena mendorong inefisiensi alokasi dan meningkatkan secara perlahan ukuran relatif belanja publik. Kegagalan dari penganggaran konvensional teridentifikasi dari patologi anggaran yang relevan dengan efisiensi alokasi dijelaskan dalam tabel 2.3 berikut ini.

Tabel 2.3 Patologi Anggaran Terkait Efisiensi Alokasi

Praktek	Masalah
<i>Short-term budgeting</i>	Anggaran pemerintah dibuat tahunan dan tidak memperhitungkan implikasinya dalam jangka menengah
<i>Escapist budgeting</i>	Janji pemerintah dalam perencanaan tidak realistis (<i>government promises in the plan what it can not pay in the budget</i>)
<i>Distorted budgeting</i>	Sumber daya yang terbatas dibelanjakan dalam proyek mercusuar sedangkan proyek terkait <i>human capital</i> (pendidikan, kesehatan, dst) tidak prioritas
<i>'Enclave budgeting'</i>	Upaya (sering oleh lembaga internasional) untuk melindungi prioritas tertentu yang dengan membentuk dana khusus, yang terpisah dari anggaran utama

Sumber: *A Contemporary Approach to Manajemen Belanja Publik, The World Bank Insitute*, hlm 39

Penyebab utama patologi anggaran yang mencerminkan inefisiensi alokasi adalah kegagalan mengaitkan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran karena sistem yang terfragmentasi yang disebabkan pembuatan kebijakan, perencanaan dan penganggaran bersifat independen satu dengan yang lainnya. Penganggaran dimaknai sebagai ritual anggaran tahunan dan direduksi sebagai alokasi sumber daya proyek investasi dan porsi non gaji dari belanja operasi karena porsi yang besar dari belanja operasi yaitu untuk belanja gaji telah ditentukan sebelumnya.

Inti dari efisiensi alokasi adalah proses penganggaran sebagai proses redistribusi, bukan proses distribusi sebagaimana yang dijalankan oleh penganggaran konvensional selama puluhan tahun karena yang akan dilakukan adalah proses realokasi sumber daya berdasarkan prioritas strategis. Penyusunan prioritas pada dasarnya bersifat politis dan politisi menyusun prioritas berdasarkan pemahaman mereka mengenai preferensi konstituen sehingga tatanan kelembagaan yang perlu dibangun adalah kelembagaan (mencakup aturan, peran dan informasi) yang bisa menyediakan insentif agar pengalokasian sumber daya berdasarkan strategi dapat dilakukan dengan baik yang berlandaskan pada *value* (nilai) dan jalan untuk mencapainya akan dijelaskan dalam tabel berikut ini.

Tabel 2.4: Tatanan Kelembagaan untuk Meningkatkan Efisiensi Alokasi

Aturan	<ul style="list-style-type: none"> a. pemerintah menyusun tujuan strategis dan prioritas sebelum departemen mengajukan usulan anggarannya yang dilengkapi satu <i>baseline</i> untuk memproyeksikan kondisi anggaran di masa depan, menyusun target dan mengukur dampak fiskal dari perubahan kebijakan. b. ada plafon anggaran yang berlaku berlaku untuk sektor yang didorong melakukan realokasi dalam batasan tersebut melalui evaluasi sistematis kegiatan dan pengeluaran. dananya dan melaporkan <i>outcome</i> dan kinerja. c. pemerintah menyusun tujuan fiskal jangka menengah (3-5 tahun). d. target <i>spending margin</i> or <i>saving</i> dialokasikan diantara kementerian yang sejalan dengan prioritas strategis pemerintah.
--------	---

	e. satu forum yang efektif di pusat pemerintahan untuk membuat
--	--

(sambungan)

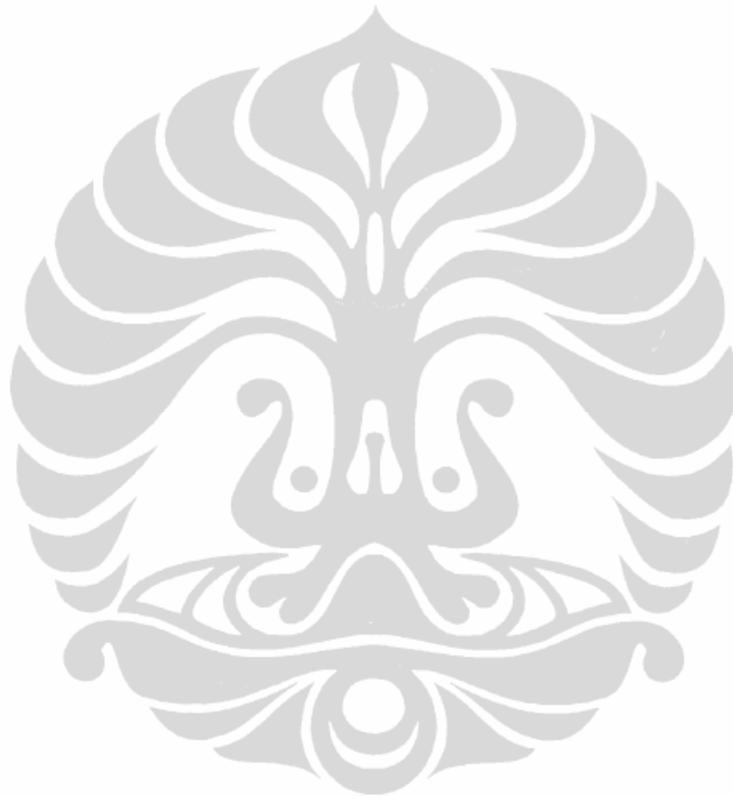
	f. pada perubahan item dari belanja. g. keputusan strategis didasarkan pada realitas anggaran (misalnya: kabinet atau <i>council of minister</i>) review kabinet lebih berkonsentrasi pada perubahan kebijakan bukan tersedia mekanisme-mekanisme dalam pembuatan kebijakan strategis yang mencakup mekanisme konsultasi dan debat di isu kebijakan, mekanisme transparansi dan akuntabilitas, mekanisme pembuatan keputusan yang didasarkan pada ketersediaan sumber daya
Peran	a. Kapasitas yang kuat pada pusat pemerintahan untuk mendefinisikan prioritas dan kebijakan nasional, serta membuat alokasi antar sektor konsisten dengan kerangka pembelanjaan jangka menengah b. <i>Division of labor in reallocation</i> dimana pusat dari pemerintahan menyusun tujuan dan prioritas strategis nasional dan mengelola proses anggaran sedangkan departemen atau portfolio terkait diberi ruang/kebebasan di dalam mengajukan dan mengimplementasikan perubahan program yang menjadi tanggung jawab mereka dan akan dipantau oleh Kabinet dan/atau Parlemen.
Informasi	Departemen dan manajer menghasilkan atau menerima informasi mengenai efektivitas program di lapangan atau efektivitas yang diharapkan, serta hasil-hasil sosial yang terjadi dari program berlanjut, tindakan anggaran dan inisiatif kebijakan. Mereka juga menerima informasi mengenai dampak pembelanjaan (relatif terhadap kerangka jangka menengah) dari tindakan anggaran yang sah dan yang diajukan.

Sumber: *A Contemporary Approach to Manajemen Belanja Publik*, The World Bank Institute, hlm 16 (diolah)

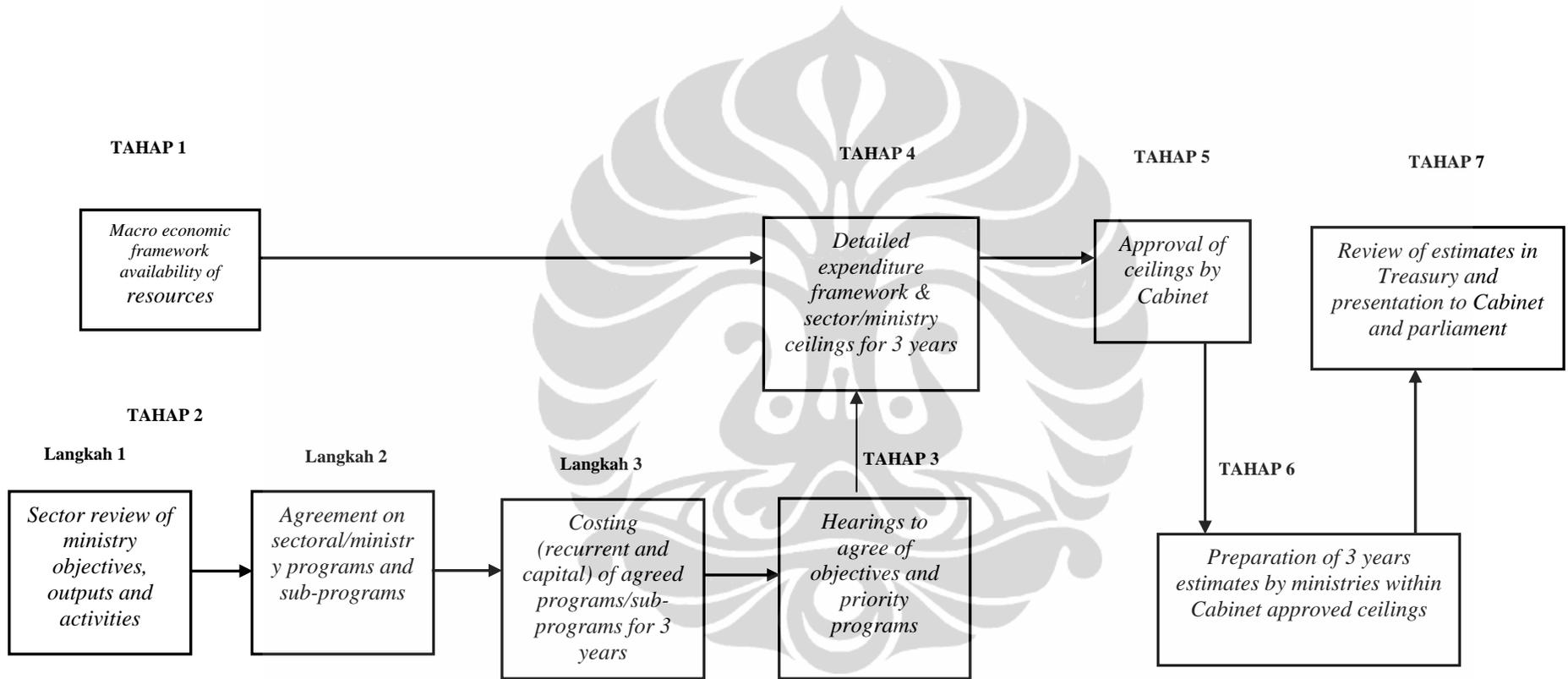
Agenda utama untuk mencapai efisiensi alokasi adalah mengaitkan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran melalui *Medium Term Expenditure Framework/MTEF* .

Tahapan MTEF yang komprehensif terdiri dari tujuh langkah utama yang meliputi: (i) menyusun kerangka kerja makroekonomi; (ii) proses review terhadap sektor di mana tujuan dan aktivitas suatu sektor/departemen disepakati, kemudian dihitung biayanya; (iii) dengar pendapat antara Departemen Keuangan dan departemen-departemen sektor mengenai output dari pembahasan sektor; (iv) menyusun kerangka kerja pengeluaran strategis berdasarkan kerangka kerja

makroekonomi dan hasil *review* terhadap *output* sektor; (v) menyusun alokasi sektoral jangka menengah berdasarkan keterjangkauan dan prioritas antar sektor; (vi) departemen-departemen melakukan revisi terhadap perkiraan anggaran agar sesuai dengan plafon yang disetujui; dan (vii) perkiraan anggaran departemen yang telah direvisi kemudian *direview* lagi oleh Menteri Keuangan dan diajukan ke Kabinet dan Parlemen untuk mendapatkan persetujuan akhir. Ketujuh tahapan ini disajikan dalam Gambar 2.1.



Gambar 2.1 Tahapan *Medium Term Expenditure Framework*



Sumber: *Public Expenditure Management Hand Book*, The World Bank, 1998, hlm 51

Kunci agar MTEF efektif mencakup mekanisme kelembagaan yang memfasilitasi pembuatan keputusan strategis dan mekanisme realokasi sebagai upaya memfasilitasi pembuatan dan *enforcement* keputusan alokasi sumber daya strategis. Fasilitasi pembuatan keputusan strategis di beberapa negara berbentuk satu forum pengambilan keputusan tingkat tinggi (kabinet atau kelompok menteri) dalam bentuk mekanisme konsultasi dan debat di isu kebijakan untuk memastikan seluruh opsi kebijakan dipertimbangkan sebelum memilih opsi yang paling *cost-effective* untuk menjamin bahwa kebijakan dapat diprediksi dan juga bisa dibantah sebagai suatu prinsip penting manajemen sumber daya yang efektif dan membantu meningkatkan kualitas dari tahapan desain kebijakan seefektif tahapan implementasi kebijakan.

2.5.2.3. Efisiensi Operasional

Efisiensi operasional adalah rasio sumberdaya yang digunakan oleh instansi pemerintah untuk menghasilkan atau membeli *output* yang diukur secara kuantitatif (volume) maupun kualitatif (ketepatan pembayaran, ketepatan waktu pelayanan, sopan santun dalam layanan, kepuasan penerima layanan). Efisiensi operasional terkait erat dengan akuntabilitas sebagai satu pilar utama good governance. Efisiensi operasional merupakan *outcome* anggaran pada level ketiga setelah disiplin fiskal agregat dan alokasi efisiensi

Negara berkembang memiliki inefisiensi sistemik baik di sektor pasar maupun sektor publik yang menjadi bagian yang mendasar untuk menggantungkan nasibnya pada institusi informal yang menghambat pembangunan sistem pelayanan publik modern berdasarkan aturan dan kinerja yang teridentifikasi dari penyakit-penyakit anggaran yang dijelaskan dalam tabel berikut ini.

Tabel 2.5 Patologi Anggaran Terkait Masalah Efisiensi Operasional

Praktek	Problem
<i>Compensatory Spending</i>	Untuk mengatasi pengangguran, ukuran birokrasi membengkak, sedangkan upah riil menurun
<i>Declining Productivity</i>	Banyaknya <i>ghost worker</i> , kurangnya investasi di training dan teknologi informasi, <i>poor working condition</i> .
<i>Disappearing Budget</i>	Sumberdaya yang tersedia memiliki ketidakpastian yang tinggi, bahkan sesudah anggaran disahkan dan tahun anggaran mulai berjalan, pengguna anggaran bekerja tanpa mengetahui dana yang tersedia di bulan atau triwulan berikutnya.
<i>Detailed, rigid budget</i>	Di atas kertas, kontrol pengeluaran tersentralisasi dengan aturan detail yang memfokuskan pada pelayanan publik dengan klasifikasi dan angka yang beragam
<i>Informal management</i>	Tatanan informal berdampingan dengan aturan formal. Aturan tidak resmi mengarahkan bagaimana pemerintah berjalan; bagaimana pegawai mendapatkan pekerjaannya atau promosi, skala pembayaran mereka, bagaimana tender dikontrakkan, dan sebagainya
<i>Corruption</i>	Korupsi meningkat dalam kondisi ketika aturan tidak dapat dilaksanakan dan pemerintah beroperasi melalui sarana yang tidak resmi, Ada banyak peluang untuk korupsi, terjadi secara luas namun sering tidak dideteksi dan dilaporkan.

Sumber: *A Contemporary Approach to Manajemen Belanja Publik, The World Bank Insitute*, hlm 41

Upaya mengatasi masalah yang sistemik seperti ini tidak mudah meski peluang untuk mengupayakannya tetap ada dengan memperbaiki mulai dari hulu dan hilir. Area hulu yang perlu diperbaiki adalah mengatasi penyakit *unrealistic budgeting* karena penyakit ini bisa menurunkan penyakit lainnya. Anggaran yang tidak realistis akan berakibat tidak akan bisa diimplementasikan sesuai rencana sehingga pemerintah akan melanjutkan untuk memperlakukan *cash box*, memicu tindakan tersembunyi dari penganggaran daripada tindakan resmi, perilaku informal akan didahulukan, dan pemerintah akan tetap mengalokasikan anggaran dan melaksanakannya secara tidak efisien. Manajemen Belanja Publik menawarkan konsep untuk mengatasi penyakit ini dengan mempromosikan efisiensi operasional melalui akuntabilitas manajerial.

Akuntabilitas manajerial merupakan bentuk evolusi ketiga dari pengendalian anggaran: pengendalian eksternal terhadap item-item pembelanjaan oleh instansi-instansi pusat; pengendalian internal terhadap input oleh departemen pembelanjaan; dan keleluasaan serta akuntabilitas manajerial untuk memproduksi output.

Akuntabilitas Manajerial mengalihkan fokus kendali dari *input* ke *output* dengan memberi kebebasan menggunakan sumberdaya dalam jumlah layak dan sebagai gantinya akan dituntut pertanggungjawaban atas kinerja. Di negara-negara yang menganut akuntabilitas manajerial, pejabat pelaksana diberi kebebasan luas dalam menggunakan dana operasionalnya misalnya menentukan berapa banyak anggaran personalia, siapa yang akan dipekerjakan, bagaimana membayarnya, gedung yang akan ditempati, layanan disediakan sendiri atau *outsourc*e dan sebagainya. Tatanan kelembagaan dalam rangka mencapai efisiensi operasional melalui akuntabilitas manajerial dijelaskan dalam tabel berikut ini.

Tabel 2.6 Tata Kelembagaan untuk Memperbaiki Efisiensi Operasional

Aturan	<ul style="list-style-type: none"> a. Pejabat pelaksana diberi anggaran operasional global. Penentuan biaya dibatasi jumlah tunainya, namun pejabat bersangkutan diberi keleluasaan dalam menggunakan sumberdaya tersebut. b. Kendali manajerial diserahkan ke tingkat operasional c. Biaya dialokasikan ke <i>output</i> atau kegiatan d. Jika pejabat pelaksana ingin efisien, mereka harus dikenai biaya penuh atas produksi <i>output</i> dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang dibutuhkan.
Peran	Para pejabat yang berwenang untuk menentukan perpaduan sumberdaya yang digunakan dalam batasan anggaran tertentu harus kuat. Keleluasaan dilimpahkan ke pejabat-pejabat di bawahnya, termasuk yang berada di lapangan atau daerah.
Informasi	<i>Output</i> anggaran ditetapkan di awal, lalu <i>output-output</i> yang dihasilkan dibandingkan dengan target. Biaya dialokasikan (idealnya secara akrual) ke kegiatan-kegiatan yang terkait. Informasi mengenai kinerja finansial dan organisasional diterbitkan di laporan tahunan dan dokumen-dokumen lain.

Sumber: *A Contemporary Approach to Manajemen Belanja Publik*, The World Bank Insitute, hlm 19 (diolah)

Ada dua set aturan yang menjadi prasyarat untuk membangun akuntabilitas manajerial berupa aturan tentang: (1) penggunaan biaya operasional; dan (2) aturan akuntabilitas pada *output* dan dimensi kinerja lainnya

Dalam akuntabilitas manajerial, biaya operasional dibatasi sehingga pejabat pelaksana diharuskan bekerja dalam anggaran yang sudah dibatasi tanpa ada tambahan selama tahun tersebut bahkan jika biaya membengkak, kecuali jika ada penambahan yang dipicu permintaan (di mana mereka tidak memiliki kuasa untuk mengendalikannya) pada volume *output*.

Aturan kedua terkait dengan akuntabilitas untuk kinerja, bahwa kinerja yang diharapkan ditentukan sejak awal sehingga anggaran menjadi jelas atau disebutkan pada kontrak pengadaan jasa sebagai ganti atas sumberdaya yang disediakan. Ukuran kinerja tidak dibatasi pada volume *output*, tetapi kualitas, biaya dan kepuasan konsumen juga bisa menjadi ukuran. Setelah *output* ditentukan, pejabat pelaksana baru dapat dimintai pertanggungjawaban atas hasil-hasil yang mereka capai yang disajikan di laporan tahunan atau dokumen lainnya dalam format yang mudah dipahami dan dibandingkan antara *output* yang direncanakan dengan yang dicapai. Untuk menjaga akuntabilitas, ukuran kinerja harus ditinjau oleh auditor independen yang dapat mendeteksi kekurangan pada data tersebut dan menyarankan tindakan-tindakan untuk memperbaikinya.

2.5.3. Reformasi Kelembagaan dalam Manajemen Belanja Publik

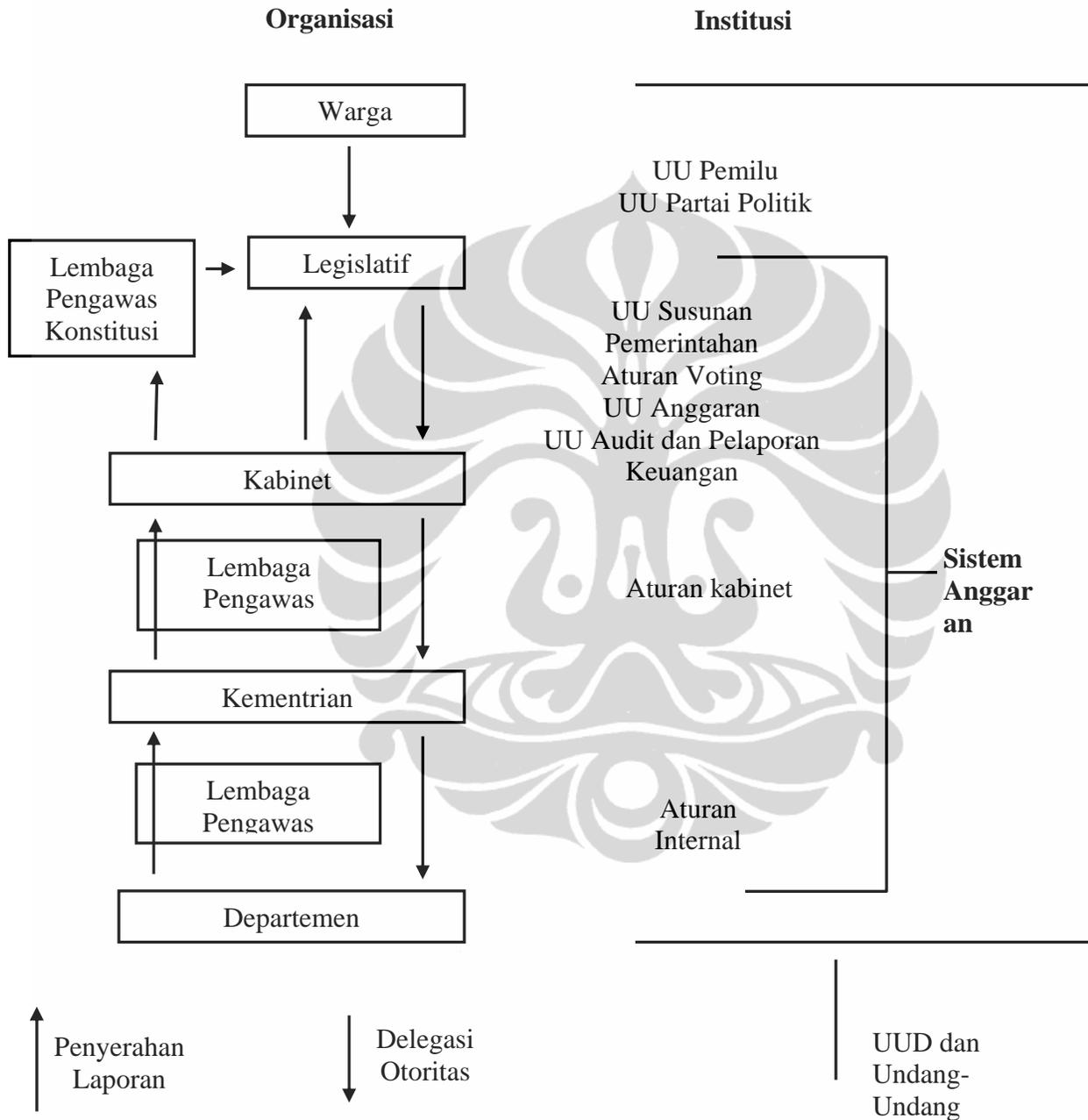
Kerangka konseptual dalam Manajemen Belanja Publik didasarkan pada tatanan kelembagaan dan peran masing-masing institusi yang dapat dioptimalkan dan menciptakan keseimbangan kekuasaan antar insitusi dan dapat dilihat dalam Gambar 2.2. Perbaikan pengelolaan pembelanjaan publik memerlukan perubahan pada institusi yang terkait dengan penganggaran yang mencakup perubahan peran pelaku belanja publik dan pengendali anggaran, aturan yang mengikat mereka dalam meminta hak, mengalokasikan dan menggunakan sumberdaya, serta informasi yang tersedia bagi mereka.

Bank Dunia (1998) menegaskan bahwa reformasi penganggaran yang dilakukan Manajemen Belanja Publik memiliki beberapa elemen, meliputi: (i) fokus yang lebih besar pada kinerja melalui pelibatan seluruh *stakeholder* dalam melakukan reformasi penganggaran; (ii) hubungan yang memadai antara pembuatan kebijakan, perencanaan dan anggaran sebagai hal yang mendasar untuk perbaikan yang berkelanjutan dalam seluruh dimensi *outcome* anggaran; (iii) sistem pengelolaan keuangan dan akuntansi yang baik sebagai salah satu dasar yang melandasi kapasitas pemerintah untuk mengalokasikan dan menggunakan sumber daya secara efektif dan efisien; (iv) perhatian untuk mengaitkan antara penganggaran dan sistem manajemen keuangan dan layanan lainnya (sistem secara luas) dan proses dari pemerintah untuk pengambilan keputusan, untuk mengorganisasikan pemerintah dan manajemen personalia sebagai komponen yang dibutuhkan agar kinerja sektor publik menjadi bagus.

Kunci keberhasilan untuk mencapai ketiga tingkatan *outcome* anggaran mencakup: (i) keseimbangan antara pengetatan dan fleksibilitas; dan (ii) transparansi dan akuntabilitas. Pengetatan adalah kunci bagi upaya pendisiplinan pengambilan keputusan yang perlu diimbangi dengan fleksibilitas karena terlalu banyak fleksibilitas akan menimbulkan korupsi dan terlalu sedikit fleksibilitas akan memunculkan rigiditas dan menghalangi inovasi serta perubahan.

Mekanisme transparansi dan akuntabilitas di tingkat pusat akan mendorong komitmen dari seluruh aktor mematuhi aturan formal dari pemerintah dalam pengeluaran dan defisit dan meminimalisir politisi dan birokrat untuk melanggar dan juga mendapatkan komitmen aktor mencapai tingkat kedua dan ketiga. Satu dimensi untuk transparan yang tidak terkait secara langsung dengan akuntabilitas namun cukup penting adalah pembuat keputusan perlu memiliki pemahaman seluruh isu yang relevan sebelum membuat keputusan sehingga informasi mengenai biaya dan belanja yang sebenarnya menjadi krusial untuk dibangun melalui pengembangan sistem akuntansi dan audit (internal maupun eksternal) yang efektif.

Gambar 2.2. Kerangka Konseptual



Sumber: *Public Expenditure Management Hand Book, The World Bank, 1998, hlm 20*

Elemen-elemen reformasi dalam Manajemen Belanja Publik ditegaskan oleh

Schick dalam Bank Dunia (1998) dengan 10 langkah yang disebut dengan “*Getting the Basics Rights*”, meliputi: (i) mendorong lingkungan yang mendorong dan membutuhkan kinerja sebelum memperkenalkan penganggaran kinerja; (ii) mengontrol masukan (*input*) sebelum upaya untuk mengontrol *out put*; (iii) melaksanakan *cash accounting* sebelum *accrual accounting*; (iv) membentuk pengawasan eksternal sebelum memperkenalkan pengawasan internal; (v) membentuk pengawasan internal sebelum memperkenalkan akuntabilitas manajerial; (vi) melaksanakan sistem akuntansi yang dapat diandalkan sebelum menggunakan sistem manajemen finansial yang terintegrasi; (vii) menyusun anggaran sebagai suatu rencana yang akan dilakukan (realistis) sebelum menggunakan anggaran yang berorientasi kinerja; (viii) mendorong kontrak formal di sektor swasta sebelum memperkenalkan kontrak kinerja di sektor publik; (ix) memiliki audit keuangan yang efektif sebelum bergerak ke audit kinerja; (x) mengadopsi dan melaksanakan anggaran yang dapat diprediksi sebelum menuntut manajer efisien dalam menggunakan dana yang dipercayakan kepadanya. Kesepuluh hal ini dapat diterapkan bertahap sesuai dengan situasi dan kondisi suatu negara.

2.6. Penelitian Terdahulu

2.6.1. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Proses Formulasi Kebijakan Lokal (Studi Kasus: Perumusan Arah dan Kebijakan Umum, Strategi Prioritas APBD dan Pembahasan Rancangan APBD Kota Depok Tahun Anggaran 2004)

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Zuliansyah (2005) disebutkan bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah No 105 Tahun 2000 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No 29 Tahun 2002 interaksi antara Pemerintah Daerah dan DPRD terkait penganggaran daerah terjadi dalam penyusunan Arah Kebijakan Umum, Strategi Prioritas APBD dan Pembahasan RAPBD. Namun, pada prakteknya proses diwarnai oleh konflik kepentingan para aktor yang cenderung tidak menghargai kepentingan *stakeholder* lokal yang membawa konsekuensi APBD yang dihasilkan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan lebih mencerminkan kepentingan pemerintah daerah dan DPRD.

Beberapa kesimpulan studi antara lain: (1) interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD didominasi oleh pemerintah daerah karena lebih memiliki akses dan kekuasaan atas sumber daya; (2) interaksi yang tidak seimbang diakibatkan karena kurangnya akses terhadap sumber daya dari Panitia Anggaran DPRD; (3) interaksi yang tidak seimbang dalam penyusunan Arah Kebijakan Umum dan Strategi Prioritas APBD memiliki bentuk reaksi antisipatif berdasarkan lemahnya posisi DPRD; (4) Perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dengan DPRD telah mengarah pada berkembangnya ketidakpuasan dan ketidakpercayaan diantara kedua institusi pemerintahan daerah tersebut sehingga menguatkan kontravensi (pertentangan tertutup) yang pada akhirnya membawa interaksi dalam perumusan AKU dan Strategi Prioritas APBD ke dalam proses disosiatif atau *oppositional process*. Perbedaan persepsi menunjukkan belum terbangunnya keseimbangan antara elemen formalitas, yaitu wewenang, peran dan tanggung jawab kelembagaan dengan informalitas, yaitu, membangun kesepahaman dalam melihat perbedaan persepsi dan elemen formalitas masing-masing; (5) Dalam tahap pembahasan RAPBD, interaksi pemerintah dan DPRD telah membentuk tipe *nondecision making*, yang ditandai oleh kuatnya pengaruh pemerintah daerah untuk mengarahkan lingkungan kebijakan daerah melalui interaksi unit organisasi perangkat daerah dengan fraksi dan komisi di DPRD sehingga dapat mendesak Panitia Anggaran DPRD dan berakibat kontravensi dapat diredam dan interaksi berlangsung dalam proses asosiatif; (6) Pemilihan kepala daerah secara langsung akan semakin memperkuat legitimasi politik (kekuasaan) dan posisi kepala daerah dalam interaksinya dengan DPRD, sebaliknya cenderung semakin memperlemah posisi DPRD dalam berinteraksi. Kondisi interaksi yang timpang dikhawatirkan akan mempersulit upaya membangun kesejajaran dan kemitraan antara pemerintah daerah dan DPRD dan pada akhirnya akan menciptakan inefektivitas penyelenggaraan otonomi daerah.

2.6.2. Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dengan Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja

Dalam penelitian yang dilakukan Itjok (2009) dijelaskan praktik penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga sebagai bentuk implementasi dari Undang-Undang No 17 Tahun 2003, Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Proses penyusunan APBN memiliki beberapa momentum interaksi antara DPR dan pemerintah.

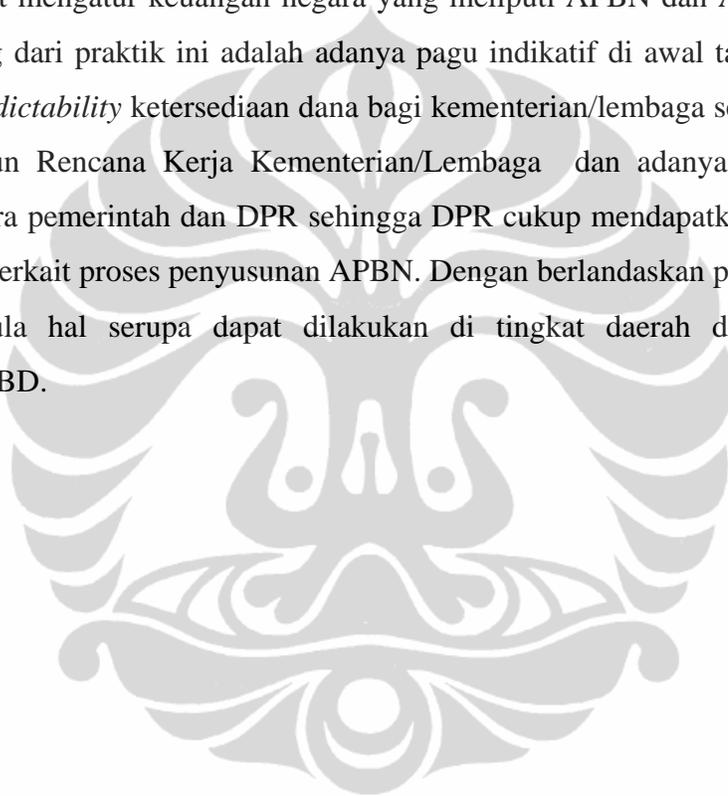
DPR terlibat dalam penyusunan APBN sejak awal dengan melakukan diskusi terkait dengan model belanja mengenai asumsi dasar, kebijakan fiskal, pendapatan, defisit dan pembiayaan sebagai dasar terbitnya Surat Edaran Bersama Kementerian Perencanaan dan Kementerian Keuangan tentang pagu indikatif. Pagu Indikatif kemudian digunakan sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja (Renja) kementerian / lembaga.

Interaksi kedua antara DPR dan Pemerintah dilakukan pada saat pembahasan mengenai pagu sementara yang dilakukan setelah kementerian/lembaga selesai Rencana Kerja K/L (Renja KL) yang dalam proses penyusunannya dilakukan melalui tahapan pertemuan bersama Tiga Pihak (*trilateral meeting*) antara Bappenas, Departemen Keuangan dan masing-masing Kementerian / Lembaga.

Interaksi ketiga dilakukan pada saat pembahasan rancangan Undang-undang APBN oleh DPR melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang dilaksanakan oleh komisi-komisi dengan kementerian / lembaga yang terkait dengan agenda membahas usulan kementerian yang dituangkan dalam formulir-formulir dokumen RKA KL yang berisi indikator keluaran dari masing-masing kegiatan di dalam program tertentu, sub fungsi tertentu dan fungsi tertentu. Proses interaksi ini menghasilkan kesepakatan antara Pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR mengenai belanja Kementerian Negara / Lembaga tahun anggaran tertentu yang di tuangkan dalam pagu definitif melalui Surat Edaran yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan. Pagu

definitif bersifat tentatif karena jika tidak ada perubahan berdasarkan pagu sementara maka pagu definitif tidak akan diterbitkan, namun dalam kenyataannya semenjak tahun 2005 sampai dengan saat ini selalu terdapat perubahan terhadap kesepakatan berdasarkan pagu sementara yang ditetapkan sebelumnya.

Praktik penganggaran APBN sebagai bentuk implementasi dari Undang-Undang No 17 Tahun 2003 pada dasarnya berlaku juga untuk APBD karena Undang-Undang tersebut mengatur keuangan negara yang meliputi APBN dan APBD. Salah satu hal penting dari praktik ini adalah adanya pagu indikatif di awal tahun sebagai satu bentuk *predictability* ketersediaan dana bagi kementerian/lembaga sebagai acuan dalam menyusun Rencana Kerja Kementerian/Lembaga dan adanya komunikasi sejak awal antara pemerintah dan DPR sehingga DPR cukup mendapatkan informasi yang memadai terkait proses penyusunan APBN. Dengan berlandaskan pada Undang-Undang ini pula hal serupa dapat dilakukan di tingkat daerah dalam proses penyusunan APBD.



BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu penelitian yang menekankan pada proses dan pemaknaan (*meaning*) atas suatu fenomena sosial dengan ‘menampakkan (atau membangun) realitas yang sebelumnya *tacit*, implisit, tersembunyi, menjadi nyata, eksplisit, nampak (Irawan, 2007:6). Pendekatan kualitatif dimulai dengan menentukan fokus penelitian, yaitu obyek yang paling menarik, paling bermanfaat, paling menantang untuk diteliti (Irawan, 2007:22). Fokus penelitian ini selanjutnya dikembangkan menjadi pertanyaan-pertanyaan utama penelitian yang ingin dijawab dengan mengumpulkan data lapangan dan menganalisisnya.

Proses penganggaran adalah proses yang biasanya tertutup, terutama proses yang terjadi di internal pemerintah daerah. Banyak tahapan yang menyimpan misteri dan publik baru mengetahui wujud lengkap APBD di ujung tahapan, yaitu pada saat RAPBD diserahkan oleh TAPD kepada DPRD untuk dibahas yang dilakukan pada bulan Oktober berdasarkan Undang-Undang No 17 Tahun 2003. Proses di internal pemerintah daerah cukup menentukan postur APBD suatu daerah, terutama dalam situasi TAPD berperan besar dalam penyiapan dokumen-dokumen APBD. Fakta-fakta inilah yang perlu diungkap sehingga dapat diketahui aturan main yang sesungguhnya dipraktekkan dan proses alokasi anggaran. Untuk memandu proses penelitian, digunakan konsep Manajemen Belanja Publik dan konsep dan teori yang terkait, antara lain konsep tentang *tragedy of the commons* dan Teori Pilihan Publik yang akan digunakan sebagai pisau analisis atas fenomena yang ditemukan.

3.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian adalah deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan analitis tentang sifat-sifat suatu individu, gejala, keadaan atau

kelompok tertentu atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dan gejala lainnya dalam masyarakat (Koenjaraningrat, 1982:42). Dalam penelitian ini akan digambarkan secara sistematis dan analitis bagaimana praktik yang sesungguhnya terjadi dalam proses penganggaran daerah, bagaimana aturan main penentuan alokasi anggaran, peran para aktor dan ketersediaan informasi dalam pengambilan keputusan terkait APBD. Penelitian ini akan mengungkap fakta-fakta mengenai proses yang terjadi dibalik angka-angka dalam APBD karena pada dasarnya penentuan alokasi bersifat politis. Penelitian ini menggunakan studi kasus sebagai strategi penelitian yang akan dilakukan di Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat sebagai obyek studi kasus.

3.3 Metode dan Strategi Penelitian

Teknik pengumpulan data yang akan dilakukan dalam penelitian ini mencakup tiga metode, yaitu: (1) studi literatur; (2) studi dokumen; dan (3) wawancara mendalam (*indepth interview*). Studi literatur merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengkaji berbagai bahan bacaan ilmiah, antara lain buku, jurnal, laporan penelitian yang relevan dengan fokus penelitian dan artikel yang bertujuan untuk membentuk kerangka berpikir yang akan digunakan dalam menilai aturan dan praktek yang akan diteliti. Studi literatur dilakukan dengan cara analisis konten dari berbagai literatur yang relevan dengan tema penelitian, antara lain literatur mengenai desentralisasi, *Tragedy of The Commons*, evolusi sistem penganggaran dalam satu abad terakhir, patologi anggaran di negara berkembang, Teori Pilihan Publik, dan konsep Manajemen Belanja Publik .

Teknik pengumpulan data yang kedua adalah melakukan studi dokumen, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengkaji dokumen-dokumen aturan perundang-undangan yang relevan dengan fokus penelitian baik di tingkat pusat maupun daerah maupun dokumen APBD. Penggunaan dokumen adalah satu hal yang penting untuk dilakukan karena akan mendukung dan menambah bukti dari sumber-sumber lain (Yin, Robert K, 1996:104).

Aturan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat yang relevan dengan fokus penelitian antara lain Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-

Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No 33 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, Peraturan Pemerintah No 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD yang diterbitkan setiap tahun, Peraturan Menteri Keuangan tentang batasan maksimal defisit APBD yang diterbitkan setiap tahun.

Aturan di tingkat daerah yang relevan dengan fokus penelitian antara lain Peraturan Daerah tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, Tata Tertib DPRD, Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Sedangkan dokumen APBD yang relevan antara lain RKPD, dokumen APBD 2007-2010, dokumen KUA dan PPAS 2007-2010, dokumen Laporan Realisasi APBD 2007-2008, dan dokumen lainnya yang relevan.

Teknik pengumpulan data ketiga adalah wawancara mendalam (*in depth interview*) sebagai teknik pengumpulan data melalui wawancara tatap muka dengan *key informan*.

3.4 Informan

Key informan adalah aktor-aktor kunci yang banyak terlibat dalam proses penyusunan dan penetapan APBD, baik dalam proses formal maupun informal. Dari *key informan*, diharapkan didapat informasi yang mendalam dan komprehensif terkait proses yang sesungguhnya terjadi dalam penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Bandung. Beberapa *key informan* antara lain perwakilan dari Bappeda, Badan Anggaran DPRD, TAPD, DPPKAD, Dinas, tokoh masyarakat, LSM, dan pihak lain yang relevan. *Key informan* dapat bertambah sesuai perkembangan di lapangan, terutama jika *key informan* yang telah diwawancarai merekomendasikan peneliti untuk mewawancarai pihak yang memiliki informasi yang terkait dengan fokus penelitian.

3.5 Proses Penelitian

Bagian terpenting dalam penelitian adalah analisis data karena melalui proses analisis, data-data yang dikumpulkan akan diterjemahkan menjadi temuan-temuan dengan menggunakan teori/konsep sebagai pisau analisis. Analisis data dilakukan dengan menggunakan *Constant Comparative Method* sebagaimana yang diungkapkan oleh Glaser (1978) yang terdiri dari enam langkah, yaitu: (i) mengumpulkan data; (ii) mengidentifikasi isu-isu utama; (iii) mengumpulkan data (lanjutan); (iv) menulis ulang kategori-kategori yang dikaji dengan mempertimbangkan berbagai temuan baru dalam data sambil terus mengumpulkan data; (v) menganalisis data dan mulai membangun suatu model tentang proses dan hubungan sosial; (vi) membuat model atau teori berdasarkan data yang telah dianalisis (Koenjaraningrat, 1982:56)

Langkah pertama dilakukan dengan melakukan studi literatur dan studi dokumen sebagai bahan pedoman wawancara. Proses selanjutnya adalah melakukan wawancara mendalam kepada *key informan* dengan menggunakan pedoman wawancara sebagai pemandu pertanyaan. Hasil wawancara akan ditranskrip dan proses selanjutnya masuk ke langkah kedua, yaitu mengidentifikasi isu-isu utama yang dilakukan dengan mengidentifikasi kejadian penting dalam data yang dikumpulkan dan merubahnya menjadi kategori-kategori yang menggambarkan fokus penelitian. Isu-isu utama yang telah diidentifikasi akan diperdalam melalui proses pengumpulan data lanjutan (langkah ketiga). Temuan dari langkah ketiga digunakan dalam langkah keempat, yaitu menulis ulang kategori isu-isu utama yang telah diidentifikasi dan melakukan revisi atas kategori sambil terus melakukan pengumpulan data. Setelah data yang dikumpulkan dianggap cukup memadai, maka langkah kelima dimulai dengan melakukan analisis data dan membangun suatu model tentang proses dan hubungan sosial. Model yang ingin dibangun adalah perbaikan tahapan proses penyusunan dan penetapan APBD agar mendukung disiplin fiskal agregat sebagai *outcome* anggaran pertama yang ingin dicapai dalam konsep Manajemen Belanja Publik.

3.6 Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Bandung (Provinsi Jawa Barat). Penelitian dilakukan selama periode April-Mei 2010.

BAB 4

HASIL PENELITIAN

Pembahasan mengenai implementasi Manajemen Belanja Publik akan difokuskan pada penjelasan mengenai profil APBD Kabupaten Bandung tahun 2007-2010 dan proses penganggaran yang sesungguhnya terjadi di balik munculnya angka-angka di dokumen APBD baik berupa praktik formal maupun informal. Analisis atas praktik formal maupun informal diperdalam untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Manajemen Belanja Publik di Kabupaten Bandung dengan menggunakan dan memetakan beberapa reformasi yang perlu dilakukan, baik dari sisi aturan main, peran aktor dan informasi.

4.3. Profil APBD Kabupaten Bandung

APBD sebagai anggaran tahunan berpedoman pada perencanaan jangka panjang (RPJPD), perencanaan jangka menengah (RPJMD) dan perencanaan tahunan (RKPD). RPJMD Kabupaten Bandung diformalkan dalam Peraturan Daerah No 5 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bandung Tahun 2005-2010 yang memuat Visi dan Misi Kabupaten Bandung sebagai hasil yang ingin dicapai selama lima tahun tersebut dengan menggunakan anggaran untuk mengimplementasikan program kegiatan dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan.

Visi Kabupaten Bandung adalah: “Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Bandung yang Repeh Rapih Kertaraharja, melalui Akselerasi Pembangunan Partisipatif yang Berbasis Religius dan Berwawasan Lingkungan dengan Berorientasi pada Peningkatan Kinerja Pembangunan Desa.”

Misi Kabupaten Bandung adalah: (1) mewujudkan pemerintahan yang baik; (2) memelihara stabilitas kehidupan masyarakat yang aman, tertib, tentram dan dinamis; (3) meningkatkan kualitas sumber daya manusia; (4) meningkatkan

kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat; (5) memantapkan kesalehan sosial berlandaskan iman dan taqwa; (7) menggali dan menumbuhkembangkan budaya sunda; dan (8) meningkatkan kinerja pembangunan desa.

Dalam kurun 2007-2010, APBD Kabupaten Bandung secara umum mengalami kenaikan dari tahun ke tahun baik dari sisi pendapatan maupun sisi belanja, yang dapat dilihat dalam Tabel 4.1. Dari Tabel 4.1 terlihat bahwa, pendapatan selalu lebih rendah dari belanja sehingga terjadi defisit anggaran. Defisit APBD Tahun 2007 mencapai 6 % dari total pendapatan daerah, Tahun 2008 sebesar 12% dari total pendapatan daerah, Tahun 2009 sebesar 7% dari total pendapatan daerah dan Tahun 2010 sebesar 16% dari total pendapatan daerah.

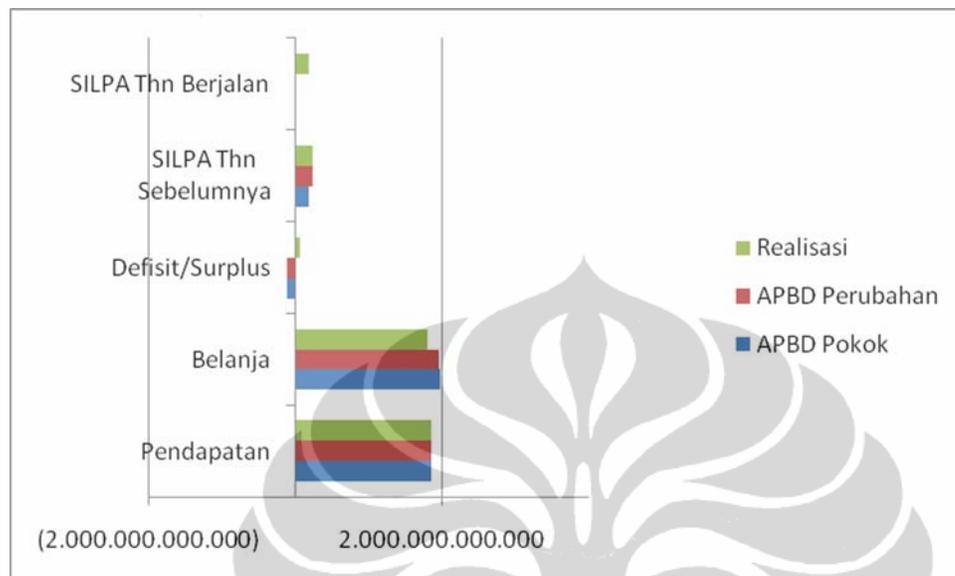
Meski mengalami defisit di APBD, realisasi anggaran justru menunjukkan sebaliknya, yaitu selalu surplus, yang disebut dengan SILPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran). Di Tahun 2007, SILPA mencapai Rp 225.993.089.522,00, SILPA Tahun 2008 sebesar Rp 187.263.177.694,00, SILPA Tahun 2009 sebesar Rp 155.509.599.178,00 dan SILPA Tahun 2010 diperkirakan mencapai Rp 333.993.042.857,00. Khusus untuk SILPA 2010, data yang disajikan belum diaudit oleh BPK. Perbandingan antara APBD Pokok, APBD Perubahan dan realisasinya untuk tahun 2007-2009 dapat dilihat di Gambar 4.1, Gambar 4.2 dan Gambar 4.3.

Tabel 4.1. Ringkasan APBD Kabupaten Bandung 2007-2010

	2007		2008		2009		2010
	APBD Perubahan	APBD Realisasi	APBD Perubahan	APBD Realisasi	APBD Perubahan	APBD Realisasi	APBD 2010
Pendapatan	1.846.651.321.916	1.851.603.232.494	1.449.923.875.386	1.467.678.537.174	1.792.385.656.094	1.954.420.909.861	1.759.860.506.787
Belanja	1.956.802.088.268	1.799.975.720.460	1.621.644.167.602	1.480.102.230.212	1.917.822.445.456	1.745.952.823.048	2.093.853.549.644
Defisit	(110.150.766.352)	51.627.512.034	(171.720.292.216)	(12.423.693.038)	(125.436.789.362)	170.334.264.180	(333.993.042.857)
SILPA	225.993.089.522	225.993.089.522	187.263.177.694	187.263.177.694	155.509.599.178	155.509.599.178	332.521.042.857
Belanja Tdk Langsung	1.172.005.936.871	1.088.873.020.851	1.069.949.180.294	991.826.714.489	1.383.408.308.176	1.279.421.739.315	1.338.456.710.720
Belanja Langsung	784.796.151.397	663.825.202.538	551.694.987.308	488.286.455.783	573.278.670.878	504.664.906.369	755.396.838.924
Belanja Modal	453.950.785.125	370.894.040.025	218.790.299.248	180.480.211.408	195.100.983.439	148.925.370.067	320.650.865.100
Belanja Pegawai di BTL	926.318.916.124	909.923.542.197	851.283.469.624	820.259.727.361	978.788.923.930	960.281.724.580	1.026.737.781.336

Sumber: Dokumen APBD dan LKPD Kabupaten Bandung (diolah berdasar nilai nominal)

Gambar 4.1. Perbandingan APBD Tahun Anggaran 2007



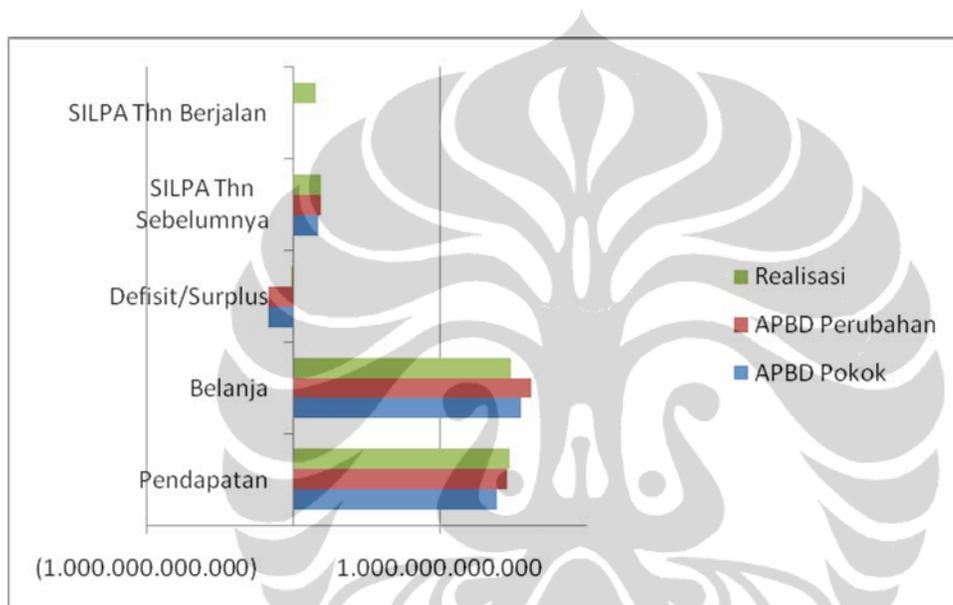
Sumber: dokumen APBD dan LKPD Kabupaten Bandung (diolah berdasar nilai nominal)

Di tahun 2007, jumlah pendapatan mencapai Rp 1.850.039.673.585,00, jumlah belanja mencapai Rp 1.962.177.060.799,00 dan defisit sebesar Rp 112.137.387.214,00. Di APBD perubahan, jumlah pendapatan mengalami penurunan sebesar 0,18 % dibandingkan APBD Pokok, jumlah belanja mengalami penurunan sebesar 0,27% dibandingkan APBD Pokok dan defisit mengalami penurunan sebesar 1,77%. Pada realisasinya, jumlah pendapatan mencapai 100,08% dari APBD Pokok dan 100,27% dari APBD Perubahan, realisasi belanja mencapai 91,73% dari APBD Pokok dan 91,99% dari APBD Perubahan dan selisih antara pendapatan dan belanja menghasilkan surplus sebesar Rp 51.627.512.034,00. Nilai surplus ditambah dengan jumlah pembiayaan netto menghasilkan SILPA tahun berjalan sebesar Rp 187.263.177.694,00.

Kondisi tahun 2008 dapat dilihat di Gambar 4.2 yang menyebutkan bahwa jumlah pendapatan menurun sebesar 25% dari pendapatan tahun 2007, jumlah belanja menurun sebesar 21 % dari belanja tahun 2007 dan defisit sebesar

Rp170.620.278.140,00. Faktor utama penurunan pendapatan dan belanja di tahun 2008 adalah pemekaran Kabupaten Bandung menjadi dua kabupaten, yaitu Kabupaten Bandung sebagai kabupaten induk dan Kabupaten Bandung Barat sebagai kabupaten hasil pemekaran.

Gambar 4.2 Perbandingan APBD Tahun Anggaran 2008

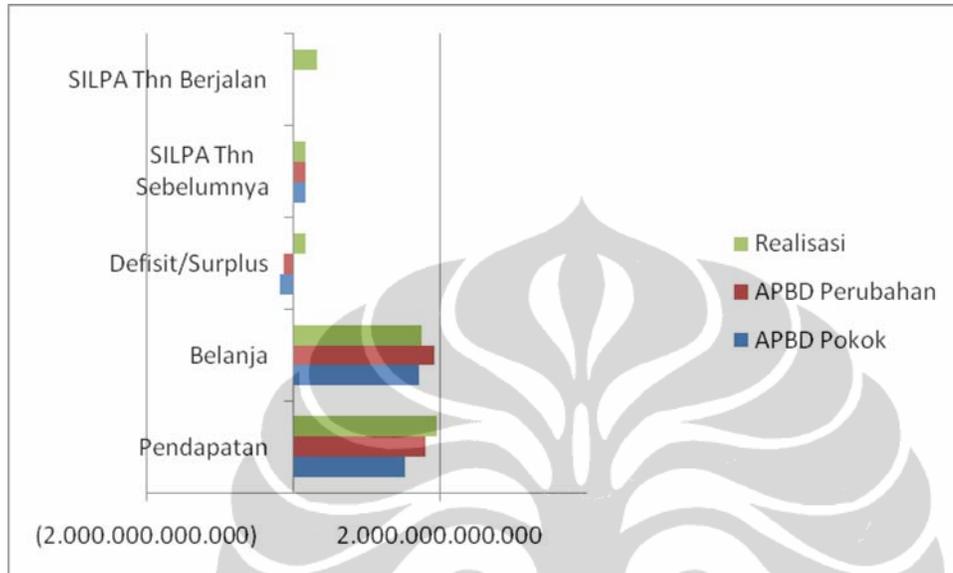


Sumber: dokumen APBD dan LKPD Kabupaten Bandung (diolah berdasar nilai nominal)

Di APBD perubahan, jumlah pendapatan mengalami kenaikan 4,83% dari APBD Pokok, jumlah belanja mengalami kenaikan sebesar 4,37% dan defisit mengalami kenaikan sebesar 0,4% dari APBD Pokok. Pada realisasinya, jumlah pendapatan mencapai 106,11% dari APBD Pokok dan 101,22 % dari APBD Perubahan, realisasi belanja mencapai 95,26% dari APBD Pokok dan 91,27% dari APBD Perubahan dan selisih antara realisasi pendapatan dan belanja menghasilkan defisit sebesar Rp 12.423.639.037,00. Nilai defisit ini setelah ditutup dengan pembiayaan netto sebesar Rp 167.933.292.216,00 menghasilkan SILPA tahun berjalan sebesar Rp 155.509.599.178,00.

APBD tahun 2009 dapat dilihat dalam Gambar 4.3 berikut ini.

Gambar 4.3. Perbandingan APBD Tahun Anggaran 2009

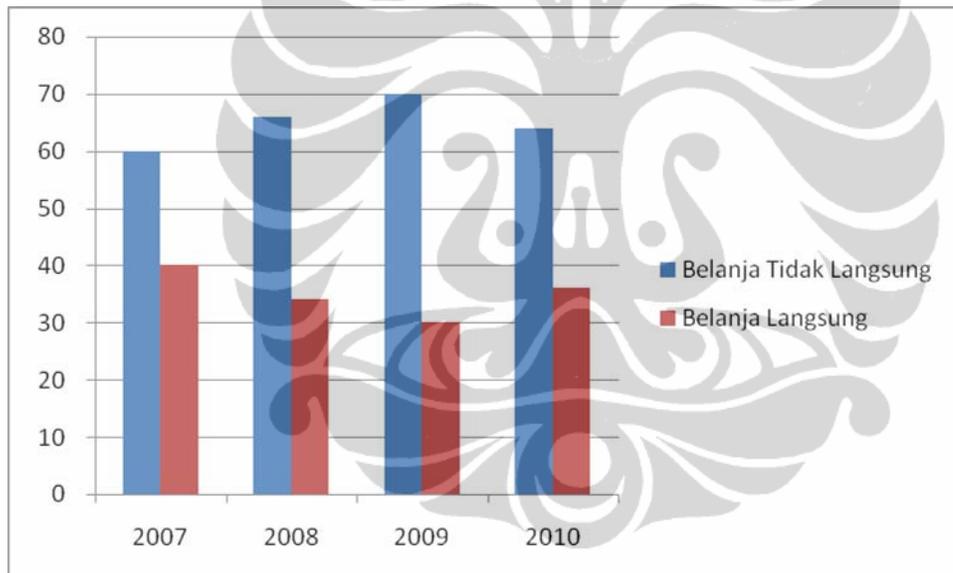


Sumber: dokumen APBD dan LKPD Kabupaten Bandung (diolah berdasar nilai nominal)

Di tahun 2009, jumlah pendapatan meningkat sebesar 4,86% dari tahun sebelumnya, jumlah belanja meningkat sebesar 5,09 % dari tahun sebelumnya dan defisit sebesar Rp 183.718.429.110,00. Di Peraturan Bupati No 32 tahun 2009 yang berisi perubahan Perbup No 7 Tahun 2009 tentang Penjabaran APBD 2009 disebutkan bahwa jumlah pendapatan mengalami kenaikan sebesar 17,89% dibandingkan APBD Pokok, jumlah belanja mengalami kenaikan sebesar 12,54% dan defisit mengalami penurunan sebesar 31,72% dari APBD Pokok. Pada realisasinya, jumlah pendapatan mencapai 128,54% dari APBD Pokok dan 109,04% dari APBD Perubahan, realisasi belanja mencapai 102% dari APBD Pokok dan 91% dari APBD Perubahan dan selisih antara pendapatan dan belanja menghasilkan surplus sebesar Rp 170.334.264.180,00. Nilai surplus ditambah dengan jumlah pembiayaan netto sebesar Rp 147.495.125.607,00 menghasilkan SILPA tahun berjalan sebesar Rp 317.829.389.787,00.

Struktur APBD dapat dibedakan menjadi dua kategori utama, yaitu Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung. Pasal 36 Permendagri No 13 Tahun 2006 mendefinisikan Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan sementara Belanja Langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Komposisi anggaran Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung Kabupaten Bandung periode 2007-2010 dapat dilihat dalam Gambar 4. 4.

Gambar 4.4. Tren Komposisi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung



Sumber: dokumen APBD Kabupaten Bandung (diolah berdasar nilai nominal)

Pada tahun 2007, komposisi Belanja Tidak Langsung mencapai 60% dan Belanja Langsung mencapai 40% dari total belanja, di tahun 2008 terjadi peningkatan komposisi Belanja Tidak Langsung yang mencapai 66% sedangkan Belanja Langsung mengalami penurunan menjadi 34% dari total belanja, di tahun 2009 Belanja Tidak Langsung mengalami peningkatan kembali yang mencapai 70% sedangkan Belanja Langsung mengalami penurunan menjadi 30% dari total belanja.

Pada tahun 2010, mulai terjadi penurunan komposisi Belanja Tidak langsung menjadi 64% dan ada peningkatan Belanja Langsung menjadi 36%.

Profil APBD Kabupaten Bandung dapat pula dilihat dari perbandingan antara besaran nilai SILPA dengan besaran Belanja Langsung dan Belanja Modal sebagaimana yang tersaji dalam Tabel 4.2.

Tabel 4.2. Trend Perbandingan SILPA dengan Belanja Langsung dan Belanja Modal

Tahun	2007	2008	2009	2010
SILPA thd Belanja Langsung	29	34	27	44
SILPA thd Belanja Modal	50	86	80	96

Sumber: dokumen APBD Kabupaten Bandung (diolah berdasar nilai nominal)

Pada tahun 2007, besaran nilai SILPA mencapai 29% dari nilai Belanja Langsung, di tahun 2008 meningkat menjadi 34%, tahun 2009 menurun menjadi 27% dan di tahun 2010 meningkat kembali menjadi 44%. Sedangkan perbandingan SILPA terhadap Belanja Modal mencapai 50% di tahun 2007, meningkat menjadi 86% di 2008, menurun menjadi 80% di 2009 dan meningkat kembali menjadi 96% di tahun 2009. Perbandingan SILPA dengan Belanja Langsung dan Belanja Modal penting untuk melihat implementasi program kegiatan dalam rangka pencapaian visi dan misi daerah dan pemberian layanan dasar kepada masyarakat.

Profil APBD Kabupaten Bandung selanjutnya akan dikupas dalam bagian selanjutnya untuk menjelaskan proses-proses yang terjadi di balik munculnya angka-angka ini dalam kaitannya dengan implementasi Manajemen Belanja Publik.

4.4. Praktik Penganggaran di Kabupaten Bandung

Praktik penganggaran yang dimaksud mencakup keseluruhan proses yang terjadi mulai dari penyusunan, pembahasan maupun penetapan APBD. Proses penyusunan APBD dapat dibedakan menjadi dua tahapan yaitu proses perencanaan dan proses penganggaran. Sesuai aturan perundangan, tahapan perencanaan diatur dalam Undang-Undang No 25 tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional, Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan PP No 8 Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah sedangkan tahap penganggaran diatur dalam Undang-Undang No 17 tahun 2003, Undang-Undang No 32 Tahun 2004, Undang-Undang No 33 Tahun 2004, PP No 58 Tahun 2005, Permendagri No 13 Tahun 2006 dan revisinya (Permendagri No 59 Tahun 2007) dan Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD yang diterbitkan setiap tahun oleh Mendagri.

Penelitian ini menemukan adanya praktik formal dan informal dalam proses penganggaran di Kabupaten Bandung. Proses formal adalah proses yang dilakukan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang dijadikan aturan main bersama oleh para aktor penganggaran di Kabupaten Bandung sedangkan proses informal adalah proses yang dipraktikkan oleh para aktor penganggaran di Kabupaten Bandung meskipun tidak ada dalam aturan perundangan. Kedua proses ini dijalankan di Kabupaten Bandung sebagaimana diungkap oleh Bapak AN berdasarkan hasil wawancara.

“Formal, tahapan relatif sama, sesuai dengan prosedur. Yang membedakan adalah intrik-intrik di dalamnya”

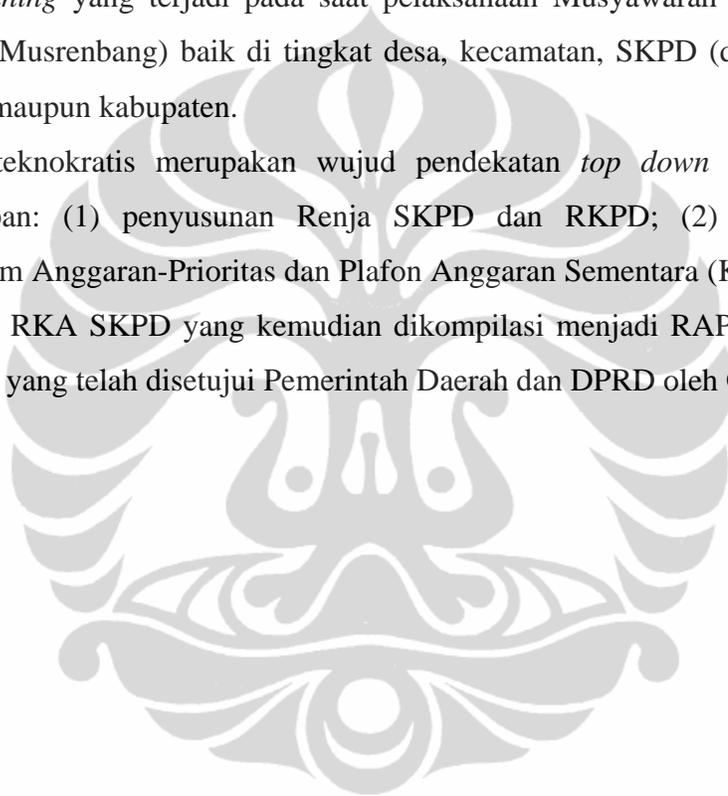
4.4.1. Praktik Formal Penganggaran di Kabupaten Bandung

Penganggaran di Kabupaten Bandung dimulai dengan perencanaan tahunan yang dilaksanakan dengan mengacu pada Perda No 8 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan hasil dokumen Rencana

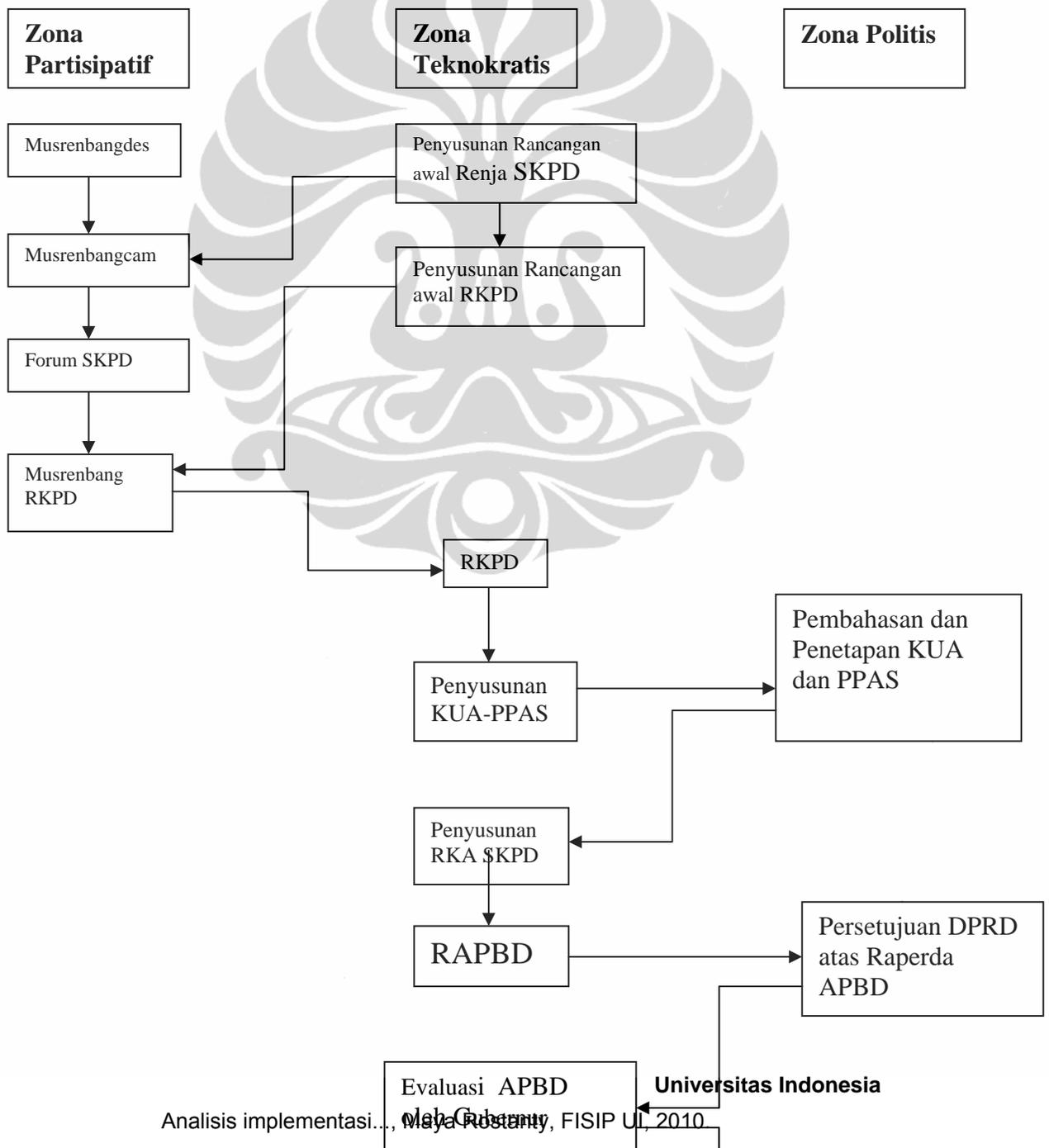
Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan dilanjutkan dengan penyusunan anggaran yang mengacu pada Permendagri No 13 Tahun 2006 beserta revisinya (Permendagri No 59 Tahun 2007) tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Tahapan-tahapan kegiatan yang dilakukan dapat dilihat dalam Gambar 4.5

Berdasarkan Gambar 4.5, proses dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu partisipatif, teknokratis dan politis. Proses partisipatif merupakan wujud pendekatan *bottom up planning* yang terjadi pada saat pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) baik di tingkat desa, kecamatan, SKPD (dengan nama Forum SKPD) maupun kabupaten.

Proses teknokratis merupakan wujud pendekatan *top down* yang terjadi beberapa tahapan: (1) penyusunan Renja SKPD dan RKPD; (2) penyusunan Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS); (3) Penyusunan RKA SKPD yang kemudian dikompilasi menjadi RAPBD; dan (4) Evaluasi APBD yang telah disetujui Pemerintah Daerah dan DPRD oleh Gubernur.



Gambar 4.5 Proses Penganggaran di Kabupaten Bandung



Sumber: Perda No 8 tahun 2005, Permendagri No 13 Tahun 2006 dan hasil wawancara (diolah)

Proses teknokratis di internal Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). TAPD dibentuk melalui Keputusan Bupati Bandung. Posisi Koordinator TAPD dipegang Sekretaris Daerah, Sekretaris adalah Kepala Bappeda dan Kepala DPPK dan Anggota pada Asisten Pemerintahan, Asisten Perekonomian dan Kesejahteraan Rakyat, Asisten Administrasi dan Kepala Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (Keputusan Bupati Bandung No.910/kep.256-DPPK/2008). Pada praktiknya, peran Bappeda cukup dominan di TAPD dibandingkan dengan DPPK dan yang lainnya.

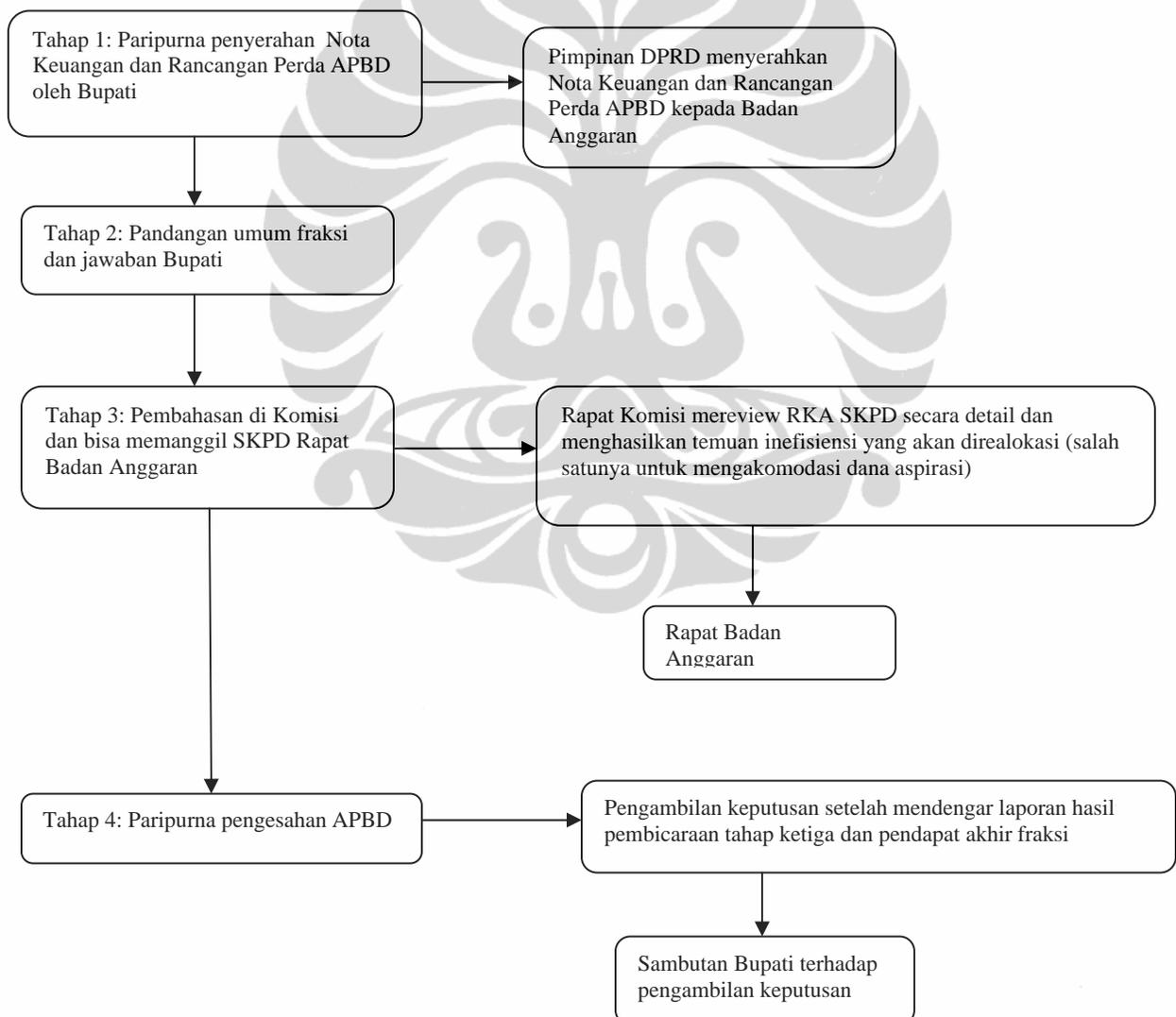
Sedangkan zona politis terjadi di dua tahapan, yaitu: (1) pembahasan KUA-PPAS yang menghasilkan Nota Kesepakatan KUA-PPAS yang ditandatangani oleh Pimpinan DPRD dan Bupati sebagai representasi dari DPRD dan Pemerintah Daerah; dan (2) pembahasan atas RAPBD yang menghasilkan persetujuan DPRD atas APBD yang kemudian akan diserahkan ke Gubernur untuk dievaluasi.

Proses pembahasan di DPRD secara khusus diatur dalam Peraturan DPRD tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bandung yang dapat dilihat dalam Gambar 4.6.

APBD sebagai salah satu Perda yang ditetapkan setiap tahun mengalami pembahasan di DPRD melalui empat tahap pembicaraan: (1) pembicaraan tahap pertama yang meliputi penjelasan bupati tentang Nota Keuangan dan Rancangan Perda tentang APBD dan selanjutnya pimpinan menyerahkan dokumen tersebut kepada Badan Anggaran untuk dibahas; (2) pembicaraan tahap kedua yang meliputi pandangan umum dari faksi-fraksi terhadap Rancangan Perda tentang APBD dan

jawaban bupati terhadap pandangan umum fraksi-fraksi; (3) pembicaraan tahap ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat komisi dan Badan Anggaran; dan (4) pembicaraan tahap keempat yang meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna (dilakukan setelah mendengarkan laporan hasil pembicaraan tahap ketiga dan pendapat akhir fraksi) dan sambutan bupati terhadap pengambilan keputusan (Pasal 136, Pasal 142 dan Pasal 143 Peraturan DPRD Kabupaten Bandung No 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Bandung).

Gambar 4.6 Proses Pembahasan RAPBD di DPRD



Sumber: Peraturan No 1 DPRD Kabupaten Bandung tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Bandung(diolah)

Hal ini selaras dengan proses pembahasan di DPRD yang disampaikan oleh Bapak TH berdasarkan hasil wawancara:

“Jika udah selesai (RAPBDnya), maka mereka mengajukan surat pengantar paripurna. Setelah paripurna, sesuai Tatib kita, pembahasan di mulai dari komisi sebagai *leading sector*. Komisi A tentang Pemerintahan, Komisi B tentang Perekonomian, Koperasi, Komisi C tentang Infrastruktur, Pembangunan Fisik, Komisi D tentang Kesra, Keagamaan, Pendidikan dan Kesehatan. Kita diberikan waktu setelah selesai bahan-bahan ini masuk, dibahas, menjadi badan masukan oleh Banggar. Pembahasan di Badan anggaran DPRD lebih luas, tidak membahas satu *leading sector*, tapi semua sektor dibahas. Tapi bahan masukan dari komisi ini menjadi salah satu acuan, setelah selesai di Banggar, kemudian terjadi kesepakatan dari nilai akhir pembahasan, lalu dilakukan paripurna penetapan”

Pembahasan di tingkat Komisi dilakukan dengan melakukan review atas dokumen RKA SKPD mitra kerja dan melakukan klarifikasi dengan SKPD bersangkutan jika dibutuhkan.

Raperda tentang APBD selanjutnya dibawa ke tingkat provinsi untuk dievaluasi oleh Gubernur Jawa Barat sesuai dengan amanat pasal 110 Permendagri No 13 Tahun 2006. Dalam proses evaluasi, masih dimungkinkan ada perubahan-perubahan nilai APBD dan setelah proses evaluasi selesai diterbitkanlah Peraturan Daerah tentang APBD dan selesailah rangkaian tahapan penganggaran daerah dan menandai dimulainya tahapan selanjutnya dari siklus APBD, yaitu tahapan pelaksanaan APBD.

Dari Gambar 4.5 dan 4.6 terlihat bahwa ruang bagi DPRD untuk terlibat secara formal adalah di pembahasan KUA-PPAS dan pembahasan RAPBD. Jika sesuai jadwal, keterlibatan DPRD terjadi di bulan Juni pada saat pembahasan KUA-PPAS dan DPRD memiliki waktu yang cukup (kurang lebih dua bulan untuk membahas RAPBD) karena semestinya RAPBD diserahkan kepada DPRD untuk dibahas di bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya. Pada praktiknya, jadwal tidak bisa ditepati sehingga pembahasan KUA dan PPAS dilakukan setelah bulan Juni dan pembahasan RAPBD dilakukan setelah bulan Oktober yang membawa implikasi

mundurnya keterlibatan DPRD dalam penganggaran daerah. Hal ini cukup ironis karena sebenarnya DPRD memiliki kewenangan cukup besar dalam proses pengambilan keputusan terkait APBD. Pasal 20 ayat (3) dan (6) Undang-Undang No 17 Tahun 2003 menyebutkan bahwa DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Raperda tentang APBD dan DPRD dapat tidak menyetujui Raperda APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dan jika ini terjadi maka untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran dengan nilai maksimal sama dengan anggaran tahun sebelumnya.

Perda Kabupaten Bandung No 8 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah sebenarnya telah memberikan ruang bagi DPRD untuk terlibat sejak awal dalam proses penganggaran daerah, yaitu dalam bentuk kesepakatan antara DPRD dan Pemerintah Daerah tentang besaran pagu indikatif sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 24 ayat (3) yang berbunyi “Prioritas Fungsi dan Rancangan Plafon Anggaran Indikatif untuk SKPD dan Desa ditetapkan berdasarkan nota kesepakatan antara DPRD dengan Kepala Daerah.” Praktikanya, hal tersebut tidak pernah terlaksana sebagaimana dijelaskan oleh Bapak TRW berdasarkan hasil wawancara.

“Saya sering minta izin bupati untuk membangun komunikasi di awal dengan Dewan, tapi sering dicegah oleh Bupati, beliau tidak mau *sharing*”

Keterlambatan keterlibatan DPRD memiliki korelasi dengan keterlambatan persetujuan Raperda tentang APBD yang memiliki akibat-akibat lebih lanjut yang akan di bahas di sub pokok bahasan 4.2.3.

4.4.2. Praktik Informal Penganggaran di Kabupaten Bandung

Penelitian ini menemukan dua temuan utama atas praktik informal yang terjadi dalam proses penganggaran di Kabupaten Bandung, yaitu: (1) adanya dana aspirasi DPRD; dan (2) negosiasi anggaran antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

4.4.2.1. Dana Aspirasi DPRD

Dana aspirasi adalah ‘jatah’ alokasi anggaran untuk anggota DPRD dalam rangka memenuhi kebutuhan konstituennya. Dalam bingkai memperjuangkan aspirasi konstituen, anggota DPRD terlibat langsung melakukan fungsi alokasi, menentukan pihak yang akan mendapatkan sejumlah anggaran tertentu. Adanya dana aspirasi dikategorikan sebagai praktik informal karena jika mengacu ke aturan perundang-undangan tidak ada aturan yang membahas mengenai dana aspirasi ini sebagaimana juga diungkap oleh Bapak AN berdasarkan hasil wawancara

“Yang ada ya jatah-jatah saja, untuk DPRD jatah berapa untuk alokasi konsituennya. Pada prakteknya, jalur politik yang lebih kuat. Tapi tidak secara formal, tapi informal karena pada prinsipnya mereka kan menjanjikan sesuatu kepada konstituennya. Dan itu harus dipenuhi, tapi kan sampai sekarang belum ada penyalurannya.”

Praktik dana aspirasi dimulai dengan adanya usulan (proposal) dari konstituen kepada anggota DPRD sesuai partai dan daerah pemilihannya masing-masing, sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak TH berdasarkan hasil wawancara.

“ Dana aspirasi seperti apa maksudnya? Saya punya daerah pemilihan, saya punya konstituen, saya punya masyarakat. Ketika bertemu dengan masyarakat, tolong bantu bangun jalanlah, bangun sekolahlah, bangun madrasahlah atau masjid. Itukan tidak mungkin dari uang pribadi. Berapa pun tidak bakal cukup. Nah, makanya aspirasi dari masing-masing dari anggota DPRD diwadahi”.

Dana aspirasi dijadikan sarana oleh anggota DPRD dalam membangun komunikasi dengan konstituennya masing-masing, sebagaimana dituturkan oleh Bapak SM berdasarkan hasil wawancara:

“Dana aspirasi merupakan salah satu tafsir terkait pendekatan politik, sarana untuk membangun komunikasi politik”

Besaran dana aspirasi berbeda-beda, namun memiliki kecenderungan naik di setiap tahunnya. Dalam wawancara dengan Bapak TH, terungkap besaran dana aspirasi untuk setiap anggota DPRD di Kabupaten Bandung:

“Tahun 2008 Rp 900 juta, tahun 2009 1 M, 2010 tidak jelas.”

Namun, dalam proses klarifikasi dengan infoman lain terungkap bahwa jatah di tahun 2010 masih di kisaran 1 Milyar per anggota DPRD. Dengan jumlah anggota DPRD

lama adalah 45 orang dan DPRD baru (periode 2009-2014) adalah 50 orang, maka setiap tahun ada 45-50 milyar dana yang digunakan untuk dana aspirasi. Jika dibandingkan dengan alokasi Belanja Langsung, besaran dana aspirasi sebesar Rp 50 milyar di tahun 2009 mencapai 8,72% dari total Belanja Langsung dan 28,05% dari Belanja Modal.

Bentuk usulan masyarakat melalui dana aspirasi beraneka ragam, sangat fleksibel, mulai dari pembangunan/renovasi masjid, bantuan keuangan untuk membuka usaha, pengerasan jalan, pembuatan lapangan sepak bola, bantuan pengadaan alat qasidah, bantuan untuk petani, bantuan untuk LSM/ormas, dan lain-lain yang pada dasarnya lebih bersifat pemenuhan kebutuhan praktis dari masyarakat dan bukan pemenuhan kebutuhan strategis.

Usulan dana aspirasi dibahas pada saat pembahasan RAPBD di DPRD, alias di ujung proses dari rangkaian panjang tahapan penganggaran tahunan di Kabupaten Bandung yang dimulai dari Musrenbangdes. Hal ini diungkap oleh Bapak TH dan SM berdasarkan hasil wawancara:

“Hasil aspirasi di bahas di Banggar (Badan Anggaran). Setelah melihat potensi yang ada, katakanlah Rp 500juta, per anggota dewan, berarti silakan anggota dewan menyerap angka maksimal Rp 500 juta dengan berbagai macam usulan, baik fisik, non fisik mau sosial, ekonomi, terserah. Setelah muncul, diklasifikasi, baru itu disebar, sesuai dengan *leading sektornya*. Kalau bantuan ya bantuan, kalau yang fisik ya fisik.

“(Dana aspirasi dibahas) di masa-masa pembahasan APBD, di perencanaan tidak pernah dibahas soal aspirasi”

Penjelasan mengenai diusulkannya usulan konstituen di tahap pembahasan Raperda tentang APBD di DPRD menunjukkan masih dimungkinkan adanya usulan-usulan kegiatan baru di “ujung proses” karena jika di dasarkan pada Gambar 4.5 terlihat bahwa sebenarnya tahapan pengusulan kegiatan berada di tahapan awal dari proses penganggaran yang baik melalui proses partisipatif maupun proses teknokratis yang bermuara pada dokumen RKPD.

Akomodasi usulan masyarakat melalui dana aspirasi ini bisa kemana saja, bisa masuk ke Belanja Sosial, masuk ke kegiatan SKPD, maupun ke program yang

dirancang untuk bisa menampung dana aspirasi yang disebut dengan Program Prasarana Desa (P2D) yang telah berganti nama menjadi P4 (Program Penguatan Pembangunan Pedesaan) sejak tahun 2009 , sebagaimana dijelaskan oleh Bapak TRW berdasarkan hasil wawancara.

“Sejak tahun 2009, semua aspirasi dikandangi di P4. Sebelumnya bisa kemana saja, yang mau nitipin jalan kabupaten, ya ke Bina Marga, ada yang Bansos (Belanja Bantuan Sosial).”

Usulan berupa pembangunan jalan akan diserahkan ke Dinas Binamarga, jika usulan adalah bantuan kepada ormas maka diserahkan ke Bagian Sosial Sekretariat Daerah, jika usulan adalah pembangunan jalan desa maka akan diakomodasi dalam P2D/P4 dan sebagainya. Hal yang sama juga disampaikan oleh Bapak SM berdasarkan hasil wawancara.

“Hasil musrenbang juga masuk dalam P2D, tapi dana aspirasi salah satu unsur yang bisa diakomodasi di P2D”

Usulan dana aspirasi pada dasarnya memiliki kesamaan dengan usulan hasil musrenbang baik dari sisi sumber usulan dan isi usulan. Sumber usulan adalah dari masyarakat dan konstituen. Konstituen adalah bagian dari masyarakat yang berafiliasi ke partai politik tertentu. Sedangkan dari sisi isi usulan terjadi banyak kesamaan antara dana aspirasi dengan usulan hasil musrenbang, yaitu banyak mengarah pada pemenuhan keputusan praktis, pragmatis dan berorientasi pada kebutuhan saat ini dalam bentuk pembangunan dan rehab rumah ibadah, pembangunan jalan desa dan *paving block* gang, bantuan keuangan/modal untuk kelompok tani/pedagang dan lain-lain. Oleh karena itu, beberapa kalangan yang tidak sepakat dengan dana aspirasi menilai bahwa sebenarnya usulan dana aspirasi bisa disatukan dengan usulan masyarakat dalam forum musrenbang, sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak AN berdasarkan hasil wawancara:

“Selama ini yang diberi jalan dalam proses perencanaan penganggaran, baru jalur yang langsung, (bottom up) melalui musrenbang, sementara yang jalur politik ini belum ada. Pertanyaannya apakah perlu diwadahi? Bisa ya bisa tidak. Jalur politik ini sebenarnya bisa juga memanfaatkan jalur yang sudah ada sekarang.”

Namun, pada praktiknya DPRD terlihat enggan memanfaatkan kegiatan musrenbang sebagai saluran mereka menyampaikan usulan konstituen. Salah satu alasannya disampaikan oleh Bapak TH berdasarkan hasil wawancara.

“Hanya kalau misalnya mengambil porsi itu juga kasihan masyarakat, karena ketika ada aspirasi dari konstituen, seolah-olah mengambil porsi masyarakat. Kita menyediakan ruang lain, yang disini juga tidak cukup, ada ruang lain yang ditambah, melalui dana aspirasi”

Problem paling serius yang dihadapi praktik dana aspirasi adalah akuntabilitas. Dana aspirasi rentan untuk diselewengkan sebagaimana yang terjadi dalam kasus korupsi belanja sosial yang selama ini menjadi salah satu ruang akomodasi dana aspirasi. Salah satu temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang dimuat dalam Laporan Hasil Pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan tahun 2007 adalah adanya pemberian dan pertanggungjawaban belanja hibah, bantuan sosial, dan bantuan keuangan senilai Rp 151,5 miliar tidak sesuai aturan sehingga penggunaan dana bantuan itu tidak diyakini kebenarannya karena tidak ada laporan pertanggungjawaban. Tidaknya adanya laporan pertanggungjawaban dikarenakan tidak ada aturan yang mewajibkan penerima bantuan melaporkan kegiatan/penggunaan dana APBD yang telah diterima sehingga rentan terjadi bantuan fiktif sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak TH berdasarkan hasil wawancara:

”tapi memang ada kasus bantuan fiktif, indikasinya, dikasih Rp 10 juta, hanya dikasih Rp 2-3 juta.”

Hal ini berbeda dengan program/kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD yang jelas mekanisme pertanggungjawabannya karena diatur oleh beberapa aturan perundangan antara lain Undang- Undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang- Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah atas penerima bantuan masih sangat lemah karena diserahkan kepada *leading sector*. Padahal disatu sisi *leading sector* (SKPD) juga memiliki kewajiban melaksanakan

program/kegiatannya yang akan dipertanggungjawabkan. Jika mengacu pada pendapat Garamfalvi, maka praktik dana aspirasi termasuk dalam *political corruption*, yaitu tersanderanya birokrasi oleh kelompok partai politik dalam kerangka menggunakan fungsi redistributif yang dimiliki negara dengan mengalihkan sumber daya kepada anggota kelompoknya yang dalam pelaksanaannya berkembang menjadi *administration corruption* sebagaimana terlihat dalam temuan BPK di Laporan Keuangan 2007.

Dampak negatif lain dari dana aspirasi adalah tereduksinya fungsi penganggaran anggota DPRD dari tataran strategis (kebijakan) ke tataran praktis dalam bentuk memperjuangkan kepentingan konstituen melalui dana aspirasi yang mayoritas berorientasi pada pemenuhan kebutuhan praktis. Anggota DPRD merasa sudah bekerja dan cukup puas ketika usulan konstituennya sudah terwadahi melalui dana aspirasi dan dengan *mind set* memperjuangkan aspirasi konstituen pula anggota DPRD berpikir secara sempit, hanya berpikir daerah pemilihannya saja sehingga terjadi pengkotak-kotakan wilayah pembangunan berdasarkan daerah pemilihan yang justru berakibat terjadi inefisiensi dan inefektitas. Contohnya adalah pembangunan jalan sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak SM berdasarkan hasil wawancara berikut ini.

“Pembangunan jalan, dikotak-kotak berdasarkan aspirasi dewan. Anggaran jalan yang mestinya jadi satu anggaran yang utuh, jadi sepuluh jalan. Sepotong-potong, tidak ada yang tuntas.”

Praktik dana aspirasi menunjukkan anggota DPRD yang terpilih memilih untuk tetap mengenakan baju kepartaiannya, padahal semestinya setelah terpilih anggota DPRD sejatinya mewakili semua rakyat di daerah pemilihannya, baik yang memilih maupun yang tidak memilih anggota DPRD bersangkutan.

Di sisi lain, praktik dana aspirasi di Kabupaten Bandung menguatkan Teori Pilihan Publik. Praktik dana aspirasi merupakan wujud nyata terjadinya *supply and demand* antara anggota DPRD dan konstituen. Karakteristik politisi untuk memaksimalkan kepentingan pemilih diwujudkan dengan memperjuangkan usulan konstituen melalui dana aspirasi, meski secara legal formal tidak ada aturannya. Wakil

rakyat memaksimalkan kepentingan pemilih di tataran kebutuhan praktis yang tercermin dari usulan-usulan konstituen dan bukan pada tataran strategis (kebijakan).

Praktik dana aspirasi di Kabupaten Bandung menunjukkan bahwa tidak adanya aturan main menjadikan praktik menjadi liar dan tidak terkendali yang antara lain dibuktikan dengan kenaikan alokasi dana aspirasi dari tahun ke tahun dan mekanisme akomodasi dana aspirasi yang bisa kemana saja. Praktik yang tidak terkendali ini berkaitan dengan praktik informal yang kedua, yaitu negosiasi anggaran antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

4.4.2.2. Negosiasi Anggaran antara Pemerintah Daerah dan DPRD

Proses negosiasi anggaran antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan wujud nyata praktik politik anggaran di Kabupaten Bandung yang terjadi di tahap pembahasan Raperda tentang APBD di DPRD sebagaimana dijelaskan oleh Bapak SM berdasarkan hasil wawancara:

“Negosiasi anggaran selalu ada. Bupati ingin memasukkan, DPRD ingin memasukkan. Politik anggaran yang mempengaruhi cepat lambatnya pembahasan. Contohnya bupati bersikeras ingin memasukkan anggaran untuk gedung kesenian, yang cukup besar diajukan. Sebenarnya diajukan sejak 2009, tapi tidak lolos. Sekarang diajukan lagi, nah sekarang bupati ingin dimasukkan, sementara dewan sendiri ingin juga ada alokasi buat mereka, terutama untuk tahun 2010 itu soal aspirasi. Dulu ada aspirasi 900 juta per anggota, nah itu pengen dihilangkan atau diturunkan di 2010. Akhirnya itu tetap ada, karena negosiasi itu tadi. Gedung kesenian jadi oke, aspirasi juga. *Win-win solutionnya* seperti itu.”

Negosiasi anggaran dalam proses pembahasan Raperda tentang APBD di DPRD dikategorikan sebagai praktik informal karena berdasarkan Pasal 105 ayat (2) Permendagri No 59 tahun 2007 dinyatakan bahwa ” Pembahasan rancangan peraturan daerah ditekankan pada kesesuaian rancangan APBD dengan KUA dan PPAS”, sehingga semestinya pembahasan lebih mengarah pada substansi target kinerja dari APBD dan bukan pada pembahasan siapa mendapat apa.

Praktik informal negosiasi anggaran juga diakui oleh pihak DPRD sendiri sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak AS berdasarkan hasil wawancara.

“(Usulan baru) sangat mungkin, baik dari SKPD maupun hasil aspirasi, bahkan ini digunakan sebagai alat *bargaining*. Silakan, keinginan dewan apa, kalau keinginan eksekutif ini. Jadi seolah-olah *di bargain*-kan. Kalau ini mau kita *acc-*, ini juga harus di *acc.*”

Sayangnya praktik negosiasi anggaran antara Pemda dan DPRD lebih mengarah pada kepentingan pribadi dan golongan dibandingkan kepentingan publik. DPRD memperjuangkan kepentingan pribadinya sebagai politisi dan kepentingan konstituen dalam bentuk dana aspirasi sementara pemerintah daerah memperjuangkan kepentingannya sebagai *budget maximizer*. Contoh nyata perilaku Pemda sebagai *budget maximizer* dapat dilihat dalam kasus Tunjangan Penghasilan Pegawai (TPP) yang dibahas dalam APBD 2009. Alotnya negosiasi mengenai TPP dijelaskan oleh Bapak AS berdasarkan hasil wawancara.

“Eksekutif kan butuh 90 M untuk TPP, sementara legislatif menyatakan bahwa TPP belum bisa digunakan karena kajiannya belum selesai. Sehingga terjadi molor juga sampai bulan April, tarik menarik”.

Praktik penganggaran yang ada justru semakin menegaskan terjadinya *tragedy of the commons* dalam APBD Kabupaten Bandung dimana semua aktor yang terlibat, baik Pemda maupun DPRD berupaya memaksimalkan manfaat masing-masing atas APBD Kabupaten Bandung sebagai sumber daya bersama. Hal ini tercermin dari pernyataan Bapak TRW berdasarkan hasil wawancara.

“Semua partai politik, termasuk bupati itu kan saling ingin memanfaatkan APBD untuk kepentingan kemenangan partainya”.

Upaya memaksimalkan manfaat pribadi dan kelompok atas dana APBD Kabupaten Bandung juga dilakukan oleh Bupati selaku pimpinan partai politik. Meski tidak

terlibat secara teknis dalam proses penganggaran, namun pengaruhnya sangat terasa sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak SM berdasarkan hasil wawancara.

“Dia memang tidak hadir secara fisik, namun sangat mempengaruhi. Komunikasinya lebih ke lobby-lobby, jarang sekali mengungkapkan keinginannya itu, apakah itu di publik atau langsung ke dewan, tapi melalui staf-stafnya”

Hal serupa diungkap pula oleh bapak TRW selaku Mantan Kepala Bappeda berdasarkan hasil wawancara.

“Bupati itu kan pejabat politik, punya organisasi politik. Bisa saja melalui organisasi Golkar nya langsung mengajukan ke dinas secara lisan, dinas konfirmasi ke bupati iya, diusulkan oleh dinas, kesannya usulan dinas. Kadang-kadang langsung ke saya juga, kang anggarkan ini, masukkan ini. Jadi berbagai cara, tapi di internal eksekutif”

Perkembangan proses pembahasan anggaran di DPRD selalu dipantau oleh Bupati sebagaimana dijelaskan oleh Bapak DD berdasarkan hasil wawancara.

“Setiap perkembangan di Banggar, TAPD lapor ke bupati.”

Perilaku oportunistik para aktor dalam penganggaran di Kabupaten Bandung membentuk model pemerintahan daerah. Jika merujuk pada model yang dikembangkan oleh Bailey (1999) maka model pemerintahan daerah Kabupaten Bandung termasuk dalam model nomor empat (*leviathan* model) yaitu pemerintah daerah yang dibajak oleh kepentingan pribadi birokrat dan politisi yang konsisten dengan perspektif pilihan publik.

Dalam situasi seperti ini, siapa yang akan memperjuangkan kepentingan masyarakat miskin dan kelompok marginal? Kelompok birokrat yang reformis pun terjepit dalam kondisi menguatnya perilaku oportunistik para aktor penganggaran sebagaimana dijelaskan oleh Bapak TRW terkait situasi pembahasan APBD 2008 dimana suhu politik mulai meningkat menjelang pemilu 2009, berdasarkan hasil wawancara.

“Dewan menginginkan ada dana aspirasi, bupati tidak ingin ada dana aspirasi karena memang aspirasi digunakan untuk kampanye nanti. Tapi disisi lain bupati memasukkan banyak program yang juga tujuannya untuk itu.

Itu yang membuat TAPD (kami) agak banci, bagaimana bisa membendung aspirasi Dewan karena jika Dewan dihalangi oleh kita, sementara bupati terus-terusan masuk, itu nggak fair juga”

4.4.3. Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran di Kabupaten Bandung

Praktik penganggaran di Kabupaten Bandung menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih berupa partisipasi di zona partisipatif dalam bentuk keterlibatan di Musrenbang. Hal ini diungkap oleh Bapak AN berdasarkan hasil wawancara.

“Partisipasi masyarakat dalam penganggaran belum ada karena di perencanaan pun baru tingkat (musrenbang) desa dan tingkat kecamatan. Sisanya, delegasi, biasanya kan terbatas karena dipilih”

Hal senada dituturkan pula oleh Bapak TRW berdasarkan hasil wawancara.

“Bahkan di Perda tentang perencanaan daerah, di situ ada kewajiban mengikutsertakan delegasi musrenbang. Kami di musrenbang menetapkan delegasi. Proses di Bappeda (sampai KUA PPAS), kami selalu melibatkan delegasi ini. Begitu KUA-PPAS diserahkan ke Dewan, dan kita mengingatkan perlu mengundang mereka, Dewan tidak pernah mengundang. Dan kami tidak bisa apa-apa karena sudah wilayah legislatif.”

Partisipasi masyarakat yang kurang berawal dari minimnya informasi dan akses. Dalam beberapa kasus tertentu ada pula kelompok masyarakat yang berhasil sampai ke proses penentuan alokasi anggaran. Contohnya, adalah Forum Diskusi Anggaran (FDA). FDA adalah koalisi masyarakat sipil yang terdiri dari lintas organisasi yang diinisiasi oleh program Participatory Budgeting and Expenditure Tracking (PBET) di bulan Desember tahun 2006. Sejak dibentuk, FDA fokus pada pemantauan proses perencanaan penganggaran. Bentuk keterlibatannya itu mulai dari proses musrenbang, salah satunya dengan penguatan komunitas jaringan FDA untuk terjun, terlibat dalam musrenbang maupun terlibat dalam proses fasilitasi musrenbang. Di proses penganggaran yang dilakukan adalah melakukan analisis anggaran dengan melakukan analisis RKA SKPD. Proses analisis RKA SKPD menghasilkan temuan potensi inefisiensi karena anggaran yang disusun SKPD tidak mencerminkan prinsip

ekonomis, efisiensi dan efektivitas sehingga perlu dirasionalisasi. Hasil analisis terhadap RKA SKPD selanjutnya diadvokasi kepada Pemda dan DPRD dengan mengusulkan realokasi, yaitu memindahkan temuan potensi inefisiensi ke alokasi yang berpihak untuk kepentingan publik.

Keterlibatan FDA dalam proses penganggaran adalah satu kerja yang patut mendapatkan apresiasi meski dari sisi hasil belum sesuai harapan, sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak SM, selaku Presidium FDA, berdasarkan hasil wawancara.

“Lucu, hasil analisis temuan potensi efisiensi. Kita mengusulkan kegiatan apa yang perlu direalokasi, misalnya untuk sektor-sektor tertentu yang dianggap penting. Tapi selalu, yang muncul alokasi baru yang bukan untuk itu. Misalnya untuk tahun 2007 temuan efisiensi dijadikan beli mobil camat oleh eksekutif, guru honorer juga dikasih, tapi tidak besar hanya Rp 5 milyar sedangkan untuk beli mobil sampai Rp 38 milyar.”

Hal yang sama dinyatakan juga oleh Bapak TH dari pihak DPRD berdasarkan hasil wawancara.

“Kalau sudah memasuki ranah politis, ranah normatif kan juga agak terhambat. Jadi hasil masukan dari masyarakat, katakanlah FDA akhirnya tidak efektif, hanya sekedar masukan.”

Partisipasi masyarakat dalam penganggaran, khususnya dalam tahap pembahasan Rancangan Perda tentang APBD mengalami kendala, sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak SM berdasarkan hasil wawancara.

“Pembahasan anggaran tidak pernah dilakukan di kantor dewan, selalu dilakukan di luar kota, di hotel yang tidak *accessible*. Itu menjadi kendala tersendiri, meski informasinya tahu”.

Partisipasi masyarakat sebagai satu pilar utama *good governance* belum dijalankan secara efektif dalam proses penganggaran di Kabupaten Bandung. Praktik partisipasi masyarakat masih sebatas di tahapan perencanaan dan kegiatan Musrenbang. Meski ada forum delegasi musrenbang, mereka tidak pernah diajak terlibat oleh DPRD dalam proses pembahasan KUA-PPAS dan tahapan selanjutnya. Minimnya partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran bisa jadi merupakan salah satu

penyebab menguatkan praktik oportuniste anggaran baik di tingkat Pemda maupun DPRD karena tidak adanya pihak yang melakukan pengawasan. Keterlibatan masyarakat dalam proses penganggaran daerah sebenarnya berpotensi sebagai kontrol eksternal untuk mencegah dan meminimalisir praktik oportuniste anggaran di Kabupaten Bandung.

4.2.4. Faktor-Faktor Keterlambatan Penetapan APBD Kabupaten Bandung

Dalam beberapa tahun terakhir ini APBD Kabupaten Bandung selalu terlambat disahkan. Berdasarkan aturan perundangan, yaitu Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang No 17 Tahun 2003, Pasal 181 ayat (3) Undang-Undang No 32 Tahun 2004, Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah No 58 tahun 2005, Pasal 104 ayat (2) Permendagri No 13 Tahun 2006, APBD disahkan di pekan kedua Desember tahun sebelumnya dan mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari tahun anggarannya. Pada praktiknya tenggat waktu tersebut selalu terlewati yang dapat dilihat dari tabel 4.3 berikut ini.

Tabel 4.3. Perda APBD Kabupaten Bandung 2003-2010

No	Tahun Anggaran	Perda	Tanggal Terbit
1	2003	Perda No 1 Tahun 2003	7 Januari 2003
2	2004	Perda No 1 Tahun 2004	21 Januari 2004
3	2005	Perda No 1 Tahun 2005	2 Februari 2005
4	2006	Perda No 4 Tahun 2006	8 Maret 2006
5	2007	Perda No 1 Tahun 2007	1 Maret 2007
6	2008	Perda No 1 Tahun 2008	31 Maret 2008
7	2009	Perda No 6 Tahun 2009	17 April 2009
8	2010	Perda No 5 Tahun 2010	8 April 2010

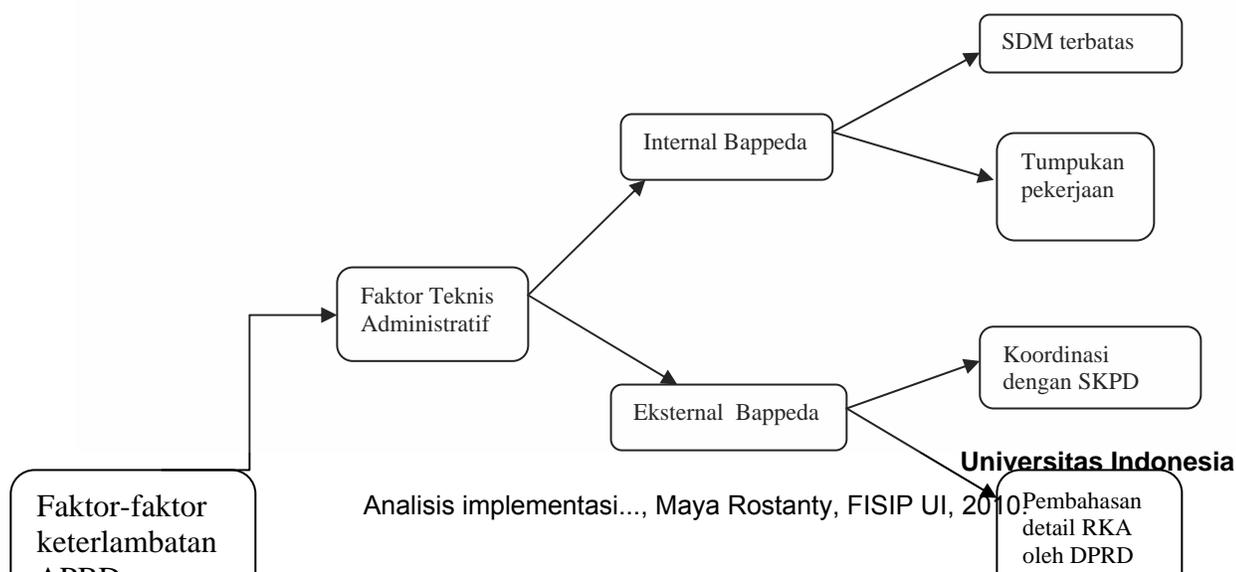
Sumber: Data DPPK Kabupaten Bandung (diolah)

Tabel 4.3 menunjukkan bahwa selama delapan tahun terakhir, persetujuan DPRD lewat dari bulan Desember tahun sebelumnya, namun selama dua tahun terakhir (2009 dan 2010) APBD disahkan pada bulan April yang semestinya adalah bulan keempat dari pelaksanaan APBD dan selama itu pula program/kegiatan belum bisa dilaksanakan dan berarti terhambat pula pembangunan daerah.

APBD yang ditetapkan tepat waktu merupakan salah satu prasyarat penganggaran yang baik karena APBD yang tepat waktu akan menjadikan program/kegiatan bisa dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang telah disusun. Keterlambatan penetapan APBD membawa dampak negatif pelaksanaan program/kegiatan dan kegiatan pelayanan kepada masyarakat karena mengakibatkan SKPD belum bisa bekerja melaksanakan program/kegiatan, proses pengadaan barang dan jasa menjadi tertunda dan pemberian layanan kepada masyarakat bisa terganggu (misalnya layanan pengangkutan sampah terganggu karena anggaran bahan bakar untuk truk pengangkut sampah belum disetujui). Keterlambatan persetujuan APBD oleh DPRD menunjukkan fakta terjadinya *unpredictability* (ketidak pastian dana) dan menunjukkan lemahnya implementasi Manajemen Belanja Publik karena selama APBD belum disahkan SKPD belum memiliki kepastian berapa dana yang dimiliki dan program/kegiatan apa saja yang disetujui. Hal ini terjadi karena proses pembahasan di DPRD yang memungkinkan terjadinya pemotongan anggaran di *last minute*.

Faktor-faktor keterlambatan persetujuan Raperda tentang APBD bisa dilihat dapat Gambar 4.7 yang menunjukkan bahwa ada dua faktor utama keterlambatan APBD, yaitu: (1) faktor teknis administratif; dan (2) faktor politis.

Gambar 4.7. Faktor-Faktor Keterlambatan APBD



Sumber: Hasil wawancara (diolah)

Faktor teknis administratif adalah faktor-faktor teknis yang berkaitan dengan penyusunan APBD yang berujung pada terlambatnya APBD disahkan. Faktor teknis administratif bisa dibedakan menjadi dua, yaitu faktor internal Bappeda maupun faktor eksternal Bappeda. Penyebutan institusi Bappeda disebabkan peran dominan Bappeda dalam tahapan awal penganggaran, dari proses penyusunan pagu indikatif kewilayahan dan SKPD sampai pelaksanaan musrenbang, penyusunan dokumen RKPD dan penyusunan dokumen KUA-PPAS, sebagaimana yang dinyatakan oleh Bapak DK berdasarkan hasil wawancara.

“Semua seolah-olah tertumpu ke Bappeda. Padahal kalau mau jujur itu tupoksinya mereka (DPPK).”

Faktor keterlambatan yang berasal dari internal Bappeda berupa tumpukan pekerjaan dan keterbatasan SDM sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak DK berdasarkan hasil wawancara.

“memformulasikan dokumen perencanaan pembangunan, itu banyak diskusi, banyak koordinasi dengan SKPD. Sering kali kita menyiapkan waktu ini, nggak bisa, makanya mundur, ini adalah faktor teknis”

Hal senada dijelaskan oleh Bapak TRW berdasarkan hasil wawancara.

“RKPD harus disusun akhir Desember. Padahal di waktu itu SKPD jangankan, mikir loncat tahun berikutnya. Dia masih menyelesaikan anggaran tahun berjalan, sedang pembahasan APBD tahun depan dan dituntut oleh kita mikir tahun depannya lagi. Itu yang tidak realistis dan selama ini, disitu salah satu awal keterlambatan dari aspek teknis.”

Jadwal yang tidak realistis memang perlu dicermati bersama karena adanya pekerjaan yang berbeda yang dilakukan dalam waktu bersamaan. Tumpukan pelaksanaan masing-masing tahapan dalam siklus APBD adalah satu fakta yang sesungguhnya terjadi. Dalam tahun 2009 misalnya, yang dilakukan adalah menyusun anggaran tahun 2010, melaksanakan anggaran tahun 2009 dan mempertanggungjawabkan anggaran tahun 2008. Tumpukan ini bertambah lagi dengan proses revisi APBD 2009. Jadwal yang tidak realistis merupakan dampak nyata dari terfragmentasinya tahapan penganggaran tahunan yang tersebar dalam peraturan perundangan yang berbeda, terutama antara Undang-Undang No 25 tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang No 25 tahun 2005 mengatur proses perencanaan melalui musrenbang dengan hasil akhir dokumen RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) sedangkan Undang-Undang No 17 Tahun 2003 mengatur tahapan sejak penyusunan KUA sampai penetapan APBD. Implementasi atas kedua Undang-Undang ini di tingkat daerah menunjukkan keduanya tidak *compatible*, terutama dari sisi jadwal yang tidak realistis. Di tingkat nasional, jadwal tahapan berdasarkan kedua Undang-Undang ini masih bisa dilakukan karena pemerintah hanya menyelenggarakan satu kali kegiatan musrenbang di tingkat nasional, berbeda dengan kondisi di daerah yang melakukan tahapan musrenbang yang dilakukan berjenjang mulai dari tingkat desa, kecamatan, sector sampai dengan kabupaten. Penyederhanaan tahapan penganggaran tahunan dan sinkronisasi tahapan di kedua Undang-Undang perlu dipikirkan sebagai satu solusi yang bisa dilakukan untuk mengatasi problem jadwal yang tidak realistis.

Salah satu faktor eksternal dari sisi teknis administratif adalah pembahasan RKA SKPD secara detail oleh DPRD. Dengan jumlah SKPD yang cukup banyak dan masing-masing SKPD memiliki jumlah kegiatan cukup banyak, proses ini membutuhkan waktu cukup lama apalagi ditambah dengan adanya pembahasan mengenai usulan baru dengan menggunakan dana aspirasi. Hal ini disampaikan oleh bapak DK berdasarkan hasil wawancara.

“karena bisa kebayang satu SKPD mengelola antara rata-rata 40-50 kegiatan, untuk Binamarga bisa sampai 300 kegiatan”

Faktor utama kedua terkait keterlambatan persetujuan Raperda tentang APBD oleh DPRD adalah faktor politis, baik yang bersifat internal Pemerintah Daerah maupun eksternal Pemerintah Daerah. Faktor politis ini cukup dominan terjadi dalam proses penganggaran di Kabupaten Bandung.

Faktor politis yang terjadi di tingkat internal Pemerintah Daerah adalah keputusan untuk mengajukan Rancangan KUA-PPAS dan RAPBD berada di tangan pimpinan daerah. Meski dokumen sudah selesai disusun, namun bisa jadi tidak langsung diserahkan kepada DPRD untuk dibahas, bahkan sekalipun DPRD sudah mengundang. Hal ini terjadi dalam proses pembahasan APBD Perubahan 2009 yang lalu sebagaimana disampaikan oleh Bapak DK berdasarkan hasil wawancara.

“Ketika ingin kita usung, para pimpinan politik kita mengatakan, ya sudahlah pembahasan nunggu setelah anggota dewannya baru, atau bupati punya kehendak seperti ini. Itu intervensi politiknya seperti itu. Dan itu di luar kewenangan kita, itu menjadi faktor penghambat. *Delay* waktunya cukup lama.”

Faktor politis yang kedua adalah faktor eksternal dalam kaitannya relasi antara Pemerintah Daerah dalam DPRD. Dinamika hubungan antara Pemerintah Daerah dalam DPRD terlihat dalam proses pembahasan Raperda tentang APBD terutama terjadi dalam tiga tahun terakhir ini dengan tema yang berbeda-beda. Dalam pembahasan APBD 2008, tema yang mendinamisir relasi Pemerintah Daerah dalam

DPRD adalah situasi politik menjelang Pemilu 2009, sebagaimana dijelaskan oleh Bapak TRW berdasarkan hasil wawancara:

“Dewan menginginkan ada dana aspirasi, bupati tidak ingin ada dana aspirasi”

Tema yang mendinamisir proses pembahasan RAPBD 2009 adalah alokasi TPP dan kenaikan dana aspirasi, sedangkan tema di APBD Perubahan 2009 adalah komposisi alat kelengkapan DPRD yang berlanjut sampai dengan Pembahasan RAPBD 2010. Keputusan Bupati untuk menunda proses pembahasan APBD Perubahan 2009 berawal dari ketidakpuasan atas komposisi alat kelengkapan DPRD hasil Pemilu 2009 sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak AS berdasarkan hasil wawancara.

“Ada partai besar yang tidak kebagian apapun, artinya tidak kebagian pimpinan dari alat kelengkapan itu. Kebetulan sekali ketua DPD Golkarnya itu bupati, disitu sebetulnya yang menjadi permasalahan pokok, karena dominasi kekuasaan, kita menyebutnya politisasi birokrasi, seolah-olah bupati menganggap Tatib itu tidak legal atau cacat hukum. Itu berimplikasi pada pembahasan APBD Perubahan 2009 yang juga berimplikasi pada APBD murni untuk 2010. Sampai-sampai karena sedang terjadi dinamisasi yang sangat kuat berkembang secara politis antara eksekutif dan legislatif, sehingga setiap kali kita Banggar yang ada saat itu memanggil TAPD untuk membicarakan APBD Perubahan 2009, itu diboikot, dilarang hadir. Di tengah-tengah itu pulalah pada tanggal 30 Desember 2009 kita baru bisa memulai rapat untuk membahas APBD 2010. Itupun kita baru bisa KUA dan PPAS yang sebenarnya menurut Permendagri di bulan Juni.”

Hal senada dijelaskan oleh Bapak SM berdasarkan hasil wawancara.

“Pada masa itu bupati sampai melarang staf-stafnya menghadiri undangan DPRD untuk membahas APBD.”

Puncak dari ketegangan hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD adalah diterbitkannya Peraturan Bupati No 32 Tahun 2009 untuk mengubah Peraturan Bupati No 7 tahun 2009 tentang Penjabaran APBD 2009, yang kemudian dalam aplikasinya karena tidak ada APBD perubahan menjadi seperti penjabaran APBD Perubahan. Keberanian bupati menerbitkan Peraturan Bupati No 32 Tahun 2009 dipandang oleh DPRD sebagai tindakan yang kebablasan dan merebut hak *budgeting* DPRD sebagaimana diungkapkan oleh Bapak TH berdasarkan hasil wawancara.

“Seolah-olah bupati mengambil alih fungsi *budgeting* DPRD dengan mengeluarkan Perbup. Perbup dikeluarkan sendiri, meskipun ada persetujuan dari sebagian pimpinan, pimpinan yang memberikan persetujuan ya hanya satu kelompok (satu partai)”.

Relasi antara Pemerintah Daerah dan DPRD di Kabupaten Bandung berjalan sangat dinamis namun tidak produktif. Energi banyak dihabiskan untuk berkonflik. Konflik antara Pemerintah dan DPRD yang berkepanjangan pada akhirnya akan merugikan masyarakat luas. Merujuk pada pendapat Kaloh (2002), praktik relasi antara Pemerintah dan DPRD termasuk dalam relasi konflik, yang terjadi bila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan daerah yang diwujudkan dengan tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaian tujuan-tujuan daerah itu secara keseluruhan. Konflik antara Pemerintah Daerah dan DPRD juga menunjukkan kurangnya kedewasaan masing-masing pihak dan kuatnya kecenderungan memprioritaskan kepentingan pribadi dan kelompok. Menata ulang relasi antara Pemerintah Daerah dan DPRD agar bisa menjadi relasi yang searah positif adalah salah satu tantangan yang perlu diatasi dalam penganggaran di Kabupaten Bandung.

4.3. Mekanisme Penentuan Alokasi Anggaran di Kabupaten Bandung

Dalam penganggaran daerah, perhatian terhadap mekanisme penentuan alokasi sama pentingnya dengan perhatian terhadap proses karena metode alokasi akan menentukan pula profil APBD suatu daerah. Dalam konteks Kabupaten Bandung, mekanisme alokasi anggaran dilakukan secara iterasi antara menetapkan kebutuhan dengan ketersediaan dana sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak DK berdasarkan hasil wawancara.

“Proses nya bisa bolak balik, dengan proses iterasi, dua-duanya kita lakukan. Kita mengawali dari menghitung berapa kebutuhan secara keseluruhan. Dimulai menghitung kebutuhan belanjanya berapa, sementara dalam waktu yang bersamaan teman-teman di DPPK dan SKPD yang menjadi pemasok pendapatan juga melakukan penghitungan-penghitungan, berapa potensi yang tersedia.”

Secara umum, mekanisme alokasi dilakukan dengan meminimalkan pendapatan dan memaksimalkan belanja. Satu praktik menarik di Kabupaten Bandung terkait mekanisme alokasi adalah defisit anggaran sebagai sesuatu yang disengaja sebagaimana dijelaskan oleh Bapak TRW berdasarkan hasil wawancara.

“Kalau saya konsepnya anggaran memang didefisitkan. Maksudnya gini, saya selalu ingin memaksimalkan potensi pendapatan untuk belanja. Harus habis, minimal seimbang, tapi saya cenderung defisit agar Dewan punya PR untuk menutup defisit. Ngapain ada duit nganggur, bahkan saya cenderung didefisitkan karena kita juga tidak yakin sumber pendapatan udah segitu karena pasti ningkat. Dalam aturan penyusunan KUA-PPAS dan juga RAPBD, anggaran yang belum pasti, DAU, DAK tidak boleh dinaikkan dulu jadi(dicantumkan) historis sama dengan tahun lalu. Tiap tahun pasti naik, cuma informasinya yang terlambat.”

Kesengajaan untuk menyusun anggaran defisit dilakukan untuk mensiasati kondisi keterlambatan informasi dana yang diterima dari pemerintahan di atasnya, baik dari provinsi maupun dari pemerintah pusat. Praktik ini relatif berbeda dari konsep Manajemen Belanja Publik dimana defisit perlu dikendalikan dengan menetapkan batas maksimal besaran defisit. Penetapan batas maksimal atas defisit terutama dilakukan untuk mengendalikan jumlah hutang karena salah satu sumber untuk menutup defisit adalah dari pinjaman.

Mekanisme alokasi belanja langsung di tingkat SKPD dan wilayah dilakukan dengan menyusun pagu indikatif. Pagu indikatif adalah ancar-ancara alokasi anggaran baik yang digunakan oleh SKPD maupun masyarakat dalam melakukan perencanaan pembangunan. Pagu SKPD berasal dari komponen belanja langsung yang kemudian dibagi menjadi pagu untuk sektoral dan pagu untuk program strategis kabupaten. Selain pagu SKPD, ada pula pagu kewilayahan yang dalam struktur APBD masuk di Belanja Bantuan Keuangan kepada Pemerintah Desa yang didalamnya ada alokasi untuk program P4.

Salah satu praktik menonjol dalam penentuan alokasi anggaran SKPD adalah kemungkinan adanya pemotongan anggaran di *last minute* yang terjadi dalam proses pembahasan RAPBD di DPRD. Dinamika proses yang terjadi dapat dilihat dari naik turunnya alokasi anggarannya. Sebagai contoh adalah data perubahan alokasi pada

proses pembahasan APBD 2009 yang terbagi menjadi tiga jenis, yaitu APBD buku putih, APBD disetujui dan Perda APBD sebagaimana dimuat dalam Tabel 4.4.

Tabel 4.4. Perbandingan RAPBD, APBD Disetujui dan Perda APBD 2009

URAIAN	APBD buku putih	APBD disetujui	Perda APBD
PENDAPATAN			
PENDAPATAN ASLI DAERAH	152.130.000.000	151.496.194.500	151.496.194.500
Pajak Daerah	57.730.000.000	57.730.000.000	57.730.000.000
Retribusi Daerah	39.753.000.000	41.333.194.500	41.333.194.500
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	39.500.000.000	36.600.000.000	36.600.000.000
Lain-lain Pendapatan Asli Daerah	15.147.000.000	15.833.000.000	15.833.000.000
DANA PERIMBANGAN	1.196.921.559.000	1.218.961.602	1.218.961.602.000
Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	105.677.249.000	109.358.095.000	109.358.095.000
Dana Alokasi Umum	1.080.232.310.000	1.080.215.507.000	1.080.215.507.000
Dana Alokasi Khusus	11.012.000.000	29.388.000.000	29.388.000.000
LAIN - LAIN PENDAPATAN YANG SAH	146.839.427.777	124.968.289.000	149.975.405.750
Dana Darurat	-	-	-
Bagi Hasil Pajak dari Propinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	98.839.427.777	105.250.880.000	105.250.880.000
Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	-	19.717.409.000	19.717.409.000

Bantuan keuangan dari pemerintah daerah lainnya	48.000.000.000	-	25.007.116.750
JUMLAH PENDAPATAN	1.495.890.986.777	1.495.426.085.500	1.520.433.202.250
BELANJA DAERAH	1.858.859.933.889	1.680.753.914.610	1.704.151.631.360
BELANJA TIDAK LANGSUNG	1.213.221.307.874	1.186.392.912.746	1.202.305.931.496
Belanja Pegawai	996.268.390.874	972.942.002.750	972.942.002.750
Belanja Hibah	54.046.108.000	30.215.148.000	29.715.148.000
Belanja Bantuan Sosial	44.028.530.000	20.094.160.000	36.507.178.750
Belanja Bagi Hasil kpd Pemerintah Desa	55.892.439.000	38.864.533.598	38.864.533.598
Belanja Bantuan Keuangan	57.985.840.000	121.277.068.398	121.277.068.398
Belanja Tidak Terduga	5.000.000.000	3.000.000.000	3.000.000.000
BELANJA LANGSUNG	645.638.626.015	494.361.001.864	501.845.699.864
Belanja Pegawai	64.659.844.550	48.586.712.330	48.411.830.830
Belanja Barang dan Jasa	282.466.538.005	269.101.867.695	275.196.654.695
Belanja Modal	298.512.243.460	176.672.421.839	178.237.214.339
Pencairan Dana Cadangan	17.817.264.541	17.817.264.541	17.817.264.541
Penerimaan Pinjaman Daerah	240.401.682.570	11.536.105.328	-
Jumlah Penerimaan Pembiayaan	423.218.947.112	194.353.369.870	182.817.264.541

(Sambungan)

PENGELUARAN PEMBIAYAAN DAERAH			
Pembentukan Dana Cadangan	38.500.000.000	7.500.000.000	7.500.000.000
Penyertaan modal investasi pemerintah daerah	21.750.000.000	1.525.540.760	1.525.540.760
Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	60.250.000.000	9.025.540.760	9.025.540.760
Pembiayaan netto	362.968.947.112	185.327.829.110	173.791.723.781

Sumber: Dokumen APBD Kabupaten Bandung (diolah dengan nilai nominal)

APBD buku putih adalah APBD yang diserahkan oleh TAPD kepada DPRD. Dalam APBD buku putih tertulis besaran defisit sebesar Rp 362.968.947.112,00. Setelah mengalami proses pembahasan di DPRD maka pada saat dilakukan pengambilan keputusan persetujuan atas Raperda tentang APBD 2009, defisit ini berkurang menjadi Rp 185.327.829.110,00 dan setelah dievaluasi oleh gubernur besaran defisit menjadi Rp 183.718.429.110,00. Dinamika proses pembahasan APBD 2009 dijelaskan sebagai berikut oleh Bapak TH berdasarkan hasil wawancara.

“pengajuan dari eksekutif, ada defisit sekitar 360 M. Defisit luar biasa, kita juga was-was, defisit ini harus ditutupi dari mana, salah satu opsi adalah pinjaman daerah, sekitar 200 M. Dari SILPA tahun sebelumnya, tidak nyampe segitu. Pendapatan tahun berjalan juga tidak nyampe segitu kenaikannya. Makanya, ketika kita melihat sodoran dari eksekutif seperti itu, langkah kita melakukan berbagai macam efisiensi. Itulah yang membuat lama, karena kita serahkan ke eksekutif. Strategi efisiensi diserahkan ke eksekutif, kita hanya memberikan arahan, dari sini, sini dan sini. Belanja yang tidak perlu di drop dulu, atau belanja yang mestinya 100% menjadi 50%.”

Dalam kondisi ini, DPRD Kabupaten Bandung telah berupaya mengerem anggaran yang diajukan oleh TAPD yang tidak realistis (*unrealistic budgeting*) sehingga bisa dikatakan DPRD berusaha menjalankan fungsi penganggaran yang dimilikinya. Pembahasan anggaran di DPRD dengan mereview sampai detail RKA SKPD memiliki manfaat positif, yaitu menjadikan anggaran RKA SKPD menjadi rasional, namun juga memiliki kelemahan, yaitu membutuhkan waktu yang cukup lama. Satu hal pula yang perlu dicermati, bahwa niat DPRD melakukan rasionalisasi anggaran kegiatan SKPD bukanlah didasari oleh kepentingan efisiensi semata, namun ada pula kepentingan DPRD untuk menemukan potensi inefisiensi agar anggaran SKPD bisa dipangkas dan DPRD sudah menyiapkan usulan hasil aspirasi konstituen yang siap menampung dana hasil pemangkasan anggaran SKPD. Disinilah ketidakadilan dialami oleh SKPD, karena usulan hasil aspirasi konstituen juga belum tentu mencerminkan tiga prinsip *value for money* (efisiensi, efektivitas dan ekonomis) .

Tindakan DPRD melakukan pembahasan sampai detail mendapat apresiasi positif dari pihak Pemerintah Daerah sendiri sebagaimana yang dituturkan berikut ini oleh Bapak TRW berdasarkan hasil wawancara.

“Kalau saya dari Bappeda merasa tertolong, karena selama ini yang dituduh tukang nyoret Bappeda. Kesan itu kan kuat sekali. Pengalaman pembahasan RAPBD 2009 kemarin, kita bisa melihat Dewan lebih keras dari kepala Bappeda. Saya malah mensyukuri.”

Nilai defisit yang terlalu besar dikarenakan total ditentukan kemudian dengan menjumlahkan seluruh belanja menunjukkan lemahnya praktik Manajemen Belanja Publik, khususnya lemahnya disiplin fiskal agregat. Dalam Manajemen Belanja

Publik, total belanja harusnya ditetapkan terlebih dahulu (*hard budget constraints*) yang dijaga terus konsistensinya. Dalam konteks Kabupaten Bandung, di awal tahun ditetapkan pagu indikatif kewilayahan maupun pagu belanja langsung SKPD, namun prosesnya residual dari belanja-belanja lainnya. Tidak ada pagu indikatif APBD yang mencakup pagu anggaran baik untuk pendapatan maupun belanja yang mengacu pada mata anggaran di Ringkasan APBD.

4.4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Lemahnya Implementasi Manajemen Belanja Publik

Berdasarkan praktik proses penganggaran formal maupun informal dan praktik mekanisme pengalokasian anggaran di Kabupaten Bandung maka dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi Manajemen Belanja Publik di Kabupaten Bandung belum berjalan dengan baik yang ditandai dengan lemahnya disiplin fiskal agregat dan terjadinya inefisiensi alokasi.

4.4.1. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Lemahnya Disiplin Fiskal Agregat

Disiplin fiskal agregat adalah istilah untuk norma yang sering diterima sebagai kebenaran bahwa anggaran semestinya berisi pernyataan belanja aktual yang akan terjadi selama tahun fiskal atas dasar kehati-hatian (*prudent*) dan bukan *wish list* (daftar keinginan). Dalam konteks Kabupaten Bandung, disiplin fiskal agregat lemah yang ditandai dengan patologi anggaran. Schich menjelaskan ada enam patologi anggaran yang dapat melemahkan disiplin fiskal, yang terdiri dari: (1) *unrealistic budgeting*; (2) *hidden budgeting*; (3) *escapist budgeting*; (4) *deferred budgeting*; (5) *repetitive budgeting*; dan (6) *cashbox budgeting*. *Unrealistic budgeting* dan *repetitive budgeting* merupakan dua penyakit anggaran yang menonjol di Kabupaten Bandung.

Unrealistic budgeting adalah situasi anggaran yang telah disetujui tidak bisa dilaksanakan yang terlihat dari tingginya angka defisit dan tingginya angka SILPA. Penentuan nilai defisit dalam jumlah besar yang dilakukan secara sengaja menunjukkan tidak adanya sikap *prudent*, meski diajukan argumen bahwa hal

tersebut dilakukan untuk mensiasati informasi besaran dana transfer yang belum akurat diawal tahun. *Unrealistic budgeting* berawal dari tidak adanya *hard budget constraint* yang ditetapkan sejak awal dan kemudian konsisten untuk ditaati. Pagu indikatif yang tersedia di dokumen RKPD hanya berupa pagu untuk setiap SKPD dan bukan pagu indikatif APBD yang isinya mencerminkan ringkasan APBD.

Tahapan KUA-PPAS menghasilkan pagu APBD, namun angka yang ada tidak dijadikan acuan dalam menyusun RAPBD yang bisa dilihat dari perubahan angka antara dokumen PPAS dengan APBd sebagaimana yang dapat dilihat dalam Tabel berikut ini.

Tabel 4.6. Perbandingan Dokumen PPAS dan APBD 2009

URAIAN	PPAS 2009	APBD 2009
PENDAPATAN		
PENDAPATAN ASLI DAERAH	152.130.000.000	152.130.000.000
Pajak Daerah	57.730.000.000	57.730.000.000
Retribusi Daerah	39.753.000.000	39.753.000.000
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	39.500.000.000	39.500.000.000
Lain-lain Pendapatan Asli Daerah	15.147.000.000	15.147.000.000
DANA PERIMBANGAN	1.118.231.249.000	1.196.921.559.000
Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	105.677.249.000	105.677.249.000
Dana Alokasi Umum	1.001.542.000.000	1.080.215.507.000
Dana Alokasi Khusus	11.012.000.000	11.012.000.000
LAIN - LAIN PENDAPATAN YANG SAH	146.839.427.777	146.839.427.777
Bagi Hasil Pajak dari Propinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	98.939.427.777	98.939.427.777
Bantuan keuangan dari pemerintah daerah lainnya	48.000.000.000	48.000.000.000
JUMLAH PENDAPATAN	1.417.200.676.777	1.495.890.986.777
BELANJA DAERAH	1.830.327.047.739	1.858.859.933.889
BELANJA TIDAK LANGSUNG	1.196.609.066.874	1.213.221.307.874
Belanja Pegawai	941.519.149.874	996.268.390.874
Belanja Hibah	66.973.108.000	54.046.108.000

Belanja Bantuan Sosial	42.238.530.000	44.028.530.000
Belanja Bagi Hasil kpd Pemerintah Desa	55.892.439.000	55.892.439.000
Belanja Bantuan Keuangan	84.985.840.000	57.985.840.000
Belanja Tidak Terduga	5.000.000.000	5.000.000.000
BELANJA LANGSUNG	633.717.980.865	645.638.626.015
Belanja Pegawai	-	64.659.844.550
Belanja Barang dan Jasa	-	282.466.538.005
Belanja Modal	-	298.512.243.460
Belanja langsung di setiap SKPD	96.797.508.965	-
Belanja langsung urusan wajib dan pilihan	536.920.471.900	-
Surplus/Defisit	(413.126.370.962)	(362.968.947.112)

Sumber: Dokumen PPAS dan buku putih APBD 2009 (diolah)

Ketidakkonsistenan dalam menaati plafon PPAS menunjukkan tidak adanya institusi yang berperan sebagai pengendali anggaran yang menunjukkan TAPD belum berperan sebagaimana mestinya.

Unrealistic budgeting dalam bentuk angka defisit yang tinggi menyebabkan perlu kerja keras di tahapan pembahasan DPRD untuk merasionalisasi anggaran agar nilai defisit bisa ditekan dan ini membutuhkan waktu lama yang berkontribusi menjadi salah satu faktor keterlambatan penetapan APBD dan membawa efek negatif adanya pemotongan anggaran di *last minute*. Pemotongan anggaran di *last minute* akan meningkatkan ketidakpastian dana di tingkat SKPD yang akan berdampak terciptanya lingkungan yang tidak berorientasi kerja. Konsentrasi SKPD menjadi terbelah. Di satu sisi SKPD harus menjalankan kegiatan di tahun anggaran berjalan dan di sisi lain SKPD juga harus mengikuti perkembangan pembahasan anggaran tahun berikutnya di DPRD dan memberikan argumen-argumen yang dibutuhkan untuk meyakinkan DPRD anggarannya tidak dipotong. Kepastian dana adalah satu hal penting untuk mendukung lingkungan yang berorientasi kinerja agar sumber daya di SKPD bisa difokuskan untuk mencapai target kinerja. Tanpa kepastian dana, sangat mudah bagi SKPD untuk berargumen target kinerja tidak tercapai karena minimnya dana.

Repetitive budgeting adalah situasi dimana anggaran sering dibuat kembali dalam tahun anggaran berjalan untuk merespons kondisi ekonomi dan politik yang

berakibat pada menurunnya integritas anggaran sebagai pernyataan resmi dari kebijakan keuangan pemerintah. *Repetitive budgeting* tercermin dari adanya praktik APBD Perubahan di Kabupaten Bandung. Perubahan anggaran merupakan praktik yang biasa dilakukan oleh Kabupaten Bandung dan justru jika tidak dilakukan perubahan anggaran dianggap menjadi kejadian yang luar biasa sebagaimana yang terjadi di tahun 2009 dimana perubahan anggaran tidak dilakukan karena faktor politik. Salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya *repetitive budgeting* adalah kurang akuratnya informasi yang digunakan ketika menyusun anggaran.

Salah satu hal penting lain yang perlu dimiliki pada saat mengalokasikan anggaran adalah memiliki informasi yang memadai. Keterlambatan informasi dana dari pemerintahan di atasnya akan membawa implikasi tidak dicantumkan dalam anggaran pokok sehingga mengurangi akurasi dari anggaran yang dihasilkan dan berakibat pula kegiatan belum bisa dilaksanakan. Dalam konteks inilah mengapa perubahan anggaran menjadi satu kebutuhan dan seolah-olah wajib untuk dilakukan di Kabupaten Bandung dan juga di kabupaten lainnya. Tahun 2009 dimana terjadi konflik antara Pemda dan DPRD dan berakibat tidak adanya APBD Perubahan 2009 telah mengakibatkan membengkaknya angka SILPA tahun berjalan karena ada tambahan pendapatan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk bagi hasil bukan pajak dalam jumlah cukup besar dan juga adanya tambahan dana bantuan keuangan dari provinsi. Praktik revisi anggaran yang secara rutin dilakukan di Kabupaten Bandung menunjukkan lemahnya implementasi Manajemen Belanja Publik karena salah satu tujuan dari tidak ada revisi anggaran di tahun berjalan adalah meningkatkan meningkatkan kepastian dana bagi pelaksana sehingga pelaksana berkonsentrasi pada pencapaian target kinerja program/kegiatan.

Selain problem informasi dari pemerintahan di atasnya, satu kendala akurasi APBD di Kabupaten Bandung adalah pencantuman besaran SILPA yang belum akurat. Hal ini disebabkan masih digunakannya sistem akuntansi secara manual dalam proses penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung. Dalam situasi seperti itu, akurasi besaran dana SILPA baru bisa diketahui setelah diperiksa oleh BPK.

Tingginya angka SILPA disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu pelampauan target pendapatan, efisiensi dari proses pengadaan barang dan jasa serta kegiatan yang tidak terealisasi. Faktor penyebab pertama dan kedua bisa diabaikan, namun faktor penyebab ketiga perlu diwaspadai. Dalam konteks Kabupaten Bandung faktor ketiga, artinya SILPA terjadi karena kegiatan yang tidak terealisasi banyak terjadi sebagaimana dijelaskan berikut ini oleh bapak TA berdasarkan hasil wawancara.

“Ada juga faktor nggak keburu dari sisi waktu karena telat disahkan, terlebih untuk APBD Perubahan. Perubahan Penjabaran APBD Perubahan 2009 ditetapkan 1 Desember 2009. Kapan melaksanakan? Dari sisi waktu tidak keburu, nanti tahun depan diadakan lagi.”

Tingginya angka SILPA merupakan dampak nyata dari lingkungan yang tidak berorientasi kinerja sebagai efek dari penyakit *unrealistic budgeting* dan *repetitive budgeting* yang menunjukkan lemahnya implementasi Manajemen Belanja Publik.

4.4.2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Inefisiensi Alokasi

Efisiensi Alokasi adalah *outcome* penganggaran tingkat kedua yang ingin dicapai setelah disiplin fiskal agregat. Efisiensi alokasi terkait dengan kapasitas pemerintah untuk mendistribusikan sumber daya berdasarkan pada efektivitas program publik untuk mencapai tujuan strategisnya. Efisiensi alokasi akan terlihat dari komposisi belanja pemerintah yang sesuai dengan arah tujuan strategis yang hendak dicapai. Tujuan strategis termuat dalam RPJMD sebagai dokumen perencanaan lima tahunan yang berisi visi dan misi yang hendak dicapai oleh Kabupaten Bandung. Efisiensi alokasi akan terjadi jika alokasi anggaran mengarah pada upaya pencapaian visi dan misi yang akan terlihat dari komposisi anggarannya.

Studi terhadap dokumen RPJMD dan APBD Kabupaten Bandung menemukan bahwa efisiensi alokasi belum tercapai (terjadi inefisiensi alokasi). Inefisiensi alokasi disebabkan adanya patologi anggaran. Schick menyebutkan ada empat penyakit anggaran yang menyerang efisiensi alokasi, mencakup: (1) *short-term budgeting*; (2) *escapist budgeting*; (3) *distorted budgeting*; dan (4) *enclave budgeting*. *Short-term*

budgeting dan *distorted budgeting* merupakan dua penyakit anggaran yang terjadi di Kabupaten Bandung.

Short-term budgeting adalah satu kondisi dimana anggaran pemerintah dibuat tahunan dan tidak memperhitungkan implikasinya dalam jangka menengah yang terjadi karena gagal mengaitkan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran karena sistem yang terfragmentasi yang disebabkan pembuatan kebijakan, perencanaan dan penganggaran bersifat independen satu dengan yang lainnya. Penganggaran dimaknai sebagai ritual anggaran tahunan, bukan praktek yang berdasarkan kebijakan sehingga terjadi kegagalan dalam mengaitkan secara langsung sumber daya dengan prioritas kebijakan yang mengarah pada *mismatch* massif antara apa yang dijanjikan melalui kebijakan pemerintah dan apa yang dapat disediakan.

Short-term budgeting berawal dari tidak digunakannya RPJMD sebagai acuan dalam penyusunan program dan kegiatan tahunan yang berawal dari tidak adanya kontrol dari Bappeda terkait penyusunan Renstra SKPD sebagaimana disampaikan oleh Bapak TRW berdasarkan hasil wawancara.

“kelemahan kita di kabupaten Bandung, harusnya pada saat dinas-dinas menyusun Renstra, harus ada kontrol sejauh mana Renstra konsisten dengan RPJMD. Itu tidak ada selama ini, harusnya Bappeda menguji Renstra SKPD, tapi itu tidak dilakukan sehingga wallahu a’lam, renstranya *match* dengan RPJMD atau tidak. Saya amati, Renja SKPD itu tiap tahun tidak konsisten. Misalnya, di Renja SKPD A tahun ini mengatakan bahwa kegiatan ini berlanjut, dengan sasaran yang meningkat. Ternyata di tahun depan di Renja dia tidak ada kegiatan itu. Keliatan bikin sesaat, dadakan, karena kita tidak pernah ngontrol itu”

Pernyataan diatas selaras dengan penelusuran atas dokumen RPJMD dan APBD 2007-2009. Dalam RPJMD disebutkan bahwa misi keempat adalah meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat, yang diturunkan menjadi 4 kebijakan, yaitu : (1) kebijakan peningkatan perlindungan dan kesejahteraan sosial; (2) kebijakan peningkatan potensi perekonomian daerah dan penanggulangan kemiskinan; (3) kebijakan perbaikan iklim ketenagakerjaan; dan (4) kebijakan pengendalian pertumbuhan penduduk dan peningkatan kualitas keluarga. Kebijakan pertama diturunkan menjadi 10 program, yaitu : (1) peningkatan kualitas pelayanan, sarana

dan prasarana rehabilitasi sosial; (2) pengembangan sistem perlindungan sosial; (3) pemberdayaan kelembagaan kesejahteraan sosial; (4) advokasi dan perlindungan hak-hak anak; (5) Pemberdayaan anak terlantar, penyandang cacat, lansia dan penyandang tuna sosial; (6) Penanggulangan bencana dan pengungsi; (7) Penanganan masalah-masalah sosial; (8) Peningkatan ketahanan sosial, individu, keluarga dan masyarakat; (9) Penanggulangan penyalahgunaan NAPZA; (10) Bantuan dan jaminan kesejahteraan sosial

Kebijakan kedua diturunkan menjadi 19 program, yaitu: (1) Pengamanan ketersediaan pangan; (2) Peningkatan distribusi pangan; (3) Peningkatan pasca panen dan pengolahan hasil; (4) Diversifikasi pangan; (5) Pencegahan serta penanggulangan masalah pangan; (6) Pengembangan agribisnis; (7) Revitalisasi pertanian, peternakan dan perikanan; (8) Pengembangan sentra-sentra unggulan pada kawasan andalan, seperti sentra tekstil, sentra agribisnis, sentra konveksi, Pusat Perdagangan Daging Terpadu; (9) Peningkatan sarana dan prasarana perdagangan; (10) Pengembangan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah; (11) Pengembangan industri manufaktur; (12) Pengembangan semangat dan jiwa kewirausahaan; (13) Pengembangan BUMD; (14) Pengembangan ekonomi syariah; (15) Pengembangan sistem dan kemampuan manajemen usaha; (16) Peningkatan promosi dan pengembangan sistem investasi; (17) Pengembangan akses terhadap sumber daya produktif, terutama permodalan; (18) Peningkatan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin; dan (19) Pengembangan kepariwisataan.

Kebijakan ketiga diturunkan menjadi 6 program, yaitu: (1) Perluasan dan pengembangan kesempatan kerja; (2) Peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja; (3) Perlindungan dan pengembangan ketenagakerjaan; (4) Peningkatan partisipasi angkatan kerja; (5) Pemantapan hubungan industrial; (6) Penyelesaian masalah-masalah ketenagakerjaan. Sedangkan kebijakan keempat diturunkan menjadi 5 program, yaitu: (1) Keluarga berencana dan kesehatan reproduksi; (2) Peningkatan ketahanan dan pemberdayaan keluarga; (3) Penataan administrasi kependudukan; (4) Peningkatan pelayanan kependudukan dan transmigrasi; (5) Pengendalian urbanisasi.

Penelusuran terhadap nama-nama program di APBD 2007-2009 membuktikan bahwa dokumen RPJMD memang tidak dijadikan acuan dalam penyusunan program di tingkat SKPD yang dibuktikan dengan sulitnya menemukan nama program yang sama dengan nama program di RPJMD karena yang ditemukan adalah nama program yang dipandang sesuai tujuannya dengan nama program di RPJMD sebagaimana yang bisa dilihat dalam tabel 4.6.



Tabel 4.6. Nama Program/Kegiatan yang Relevan dengan Program di Misi Keempat Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Ekonomi

Nama Program/Kegiatan	2009	2008	2007
BKBPP			
Program keluarga berencana	662.748.055	339.150.000	1.307.000.000
Program kesehatan reproduksi remaja	68.288.000	177.500.000	327.400.000
Program pelayanan kontrasepsi	675.278.000	1.343.829.222	969.776.222
Program pembinaan peran serta masyarakat dalam pelayanan KB/KR mandiri	261.817.900	1.147.460.000	223.665.000
Program peningkatan penanggulangan narkoba, PMS termasuk HIV/Aids	25.100.000	225.000.000	-
program penyiapan tenaga pendamping kelompok bina keluarga	128.515.000	32.290.000	782.735.000
Dinas Sosial dan Catatan Sipil			
Program pemberdayaan fakir miskin, Komunitas Adat Terpencil (KAT) dan penyandang masalah kesejahteraan sosial lainnya	205.073.250	238.185.000	724.800.000
Program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial	104.044.500	269.896.000	2.010.200.000
Kegiatan peningkatan kualitas layanan , sarana dan prasarana rehabilitasi kesejahteraan sosial bagi PMKS	-	15.000.000	50.000.000
Program pembinaan anak terlantar	40.229.500	149.407.650	150.000.000
Program pembinaan para penyandang cacat dan trauma	137.050.000	99.835.000	105.000.000

(Sambungan)

Program pendayagunaan para penyandang cacat dan eks trauma	29.955.000	-	-
Program Pembinaan Panti Asuhan/Panti Jompo	144.117.500	287.870.300	125.000.000
Program pembinaan eks Penyandang Penyakit Sosial (eks narapidana, PSK, narkoba, dll)	158.855.000	137.569.000	370.000.000
Program pemberdayaan kelembagaan kesejahteraan sosial	1.057.551.500	909.740.000	1.965.000.000
Program penataan administrasi kependudukan	338.788.850	406.620.000	1.102.141.000
Dinas Tenaga Kerja			
Program peningkatan kesempatan kerja	335.772.500	1.421.446.500	957.000.000
Program peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja	-	2.033.086.500	160.000.000
Program perlindungan pengembangan lembaga ketenagakerjaan	488.187.500	265.050.000	594.000.000
Program transmigrasi lokal	82.725.000	292.500.000	247.500.000
Balai Latihan Kerja Daerah (BLKD)			
Program peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja	-	-	1.422.655.000
Program peningkatan kesempatan kerja	-	-	148.400.000
Dinas koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan			
Program penciptaan iklim UKM yang kondusif	235.443.500	144.000.000	164.529.000

(Sambungan)

Program pengembangan kewirausahaan dan keunggulan kompetitif	88.041.500	208.575.000	8.838.860.000
Program pengembangan sistem pendukung usaha bagi usaha mikro	30.235.500	128.300.000	45.665.000
Program peningkatan kualitas kelembagaan koperasi	43.277.500	32.550.000	484.239.000
Program perlindungan konsumen dan pengamanan perdagangan	75.854.000	189.600.000	240.000.000
Program peningkatan dan pengembangan ekspor	18.140.000	-	-
Program peningkatan efisiensi perdagangan dalam negeri	447.452.000	1.092.709.000	1.500.000.000
Program pembinaan pedagang kali lima dan asongan	31.920.000	-	50.000.000
Program peningkatan kapasitas IPTEK Sistem produksi	63.312.500	-	-
Program pengembangan Industri Kecil dan Menengah	332.006.500	357.000.000	305.000.000
Program peningkatan kemampuan teknologi industri	39.065.000	30.000.000	290.000.000
Program pengembangan sentra-sentra industri potensial	-	-	100.000.000
Badan penanaman modal dan perijinan			

(Sambungan)

Program peningkatan iklim investasi dan realisasi investasi	674.624.000	484.000.000	25.825.000
Dinas Pemuda, Olahraga dan Pariwisata			
Kegiatan Penyuluhan pencegahan penggunaan narkoba di kalangan generasi muda	49.170.000	-	-
Program peningkatan upaya penumbuhan kewirausahaan dan kecakapan hidup pemuda	144.700.000	-	-
Program pengembangan pemasaran pariwisata	-	515.500.000	385.000.000
Program pengembangan destinasi pariwisata	425.159.500	110.000.000	275.000.000
Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksanaan Penyuluhan			
Program peningkatan kesejahteraan petani	328.350.242	688.905.000	-
Program peningkatan ketahanan pangan pertanian/perkebunan	1.023.732.908	1.195.625.000	520.000.000
Program peningkatan penerapan teknologi pertanian/perkebunan	75.926.605	-	-
Program pemberdayaan penyuluh pertanian/perkebunan lapangan	164.998.325	72.318.000	-
Program sistem penyuluh perikanan	-	50.000.000	
Program peningkatan teknologi peternakan	-	72.026.000	-
Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan			
Program peningkatan ketahanan pangan pertanian/perkebunan	2.875.186.500	1.081.943.000	3.259.699.000

(Sambungan)

Kegiatan penanganan pasca panen dan pengolahan hasil pertanian	29.940.000	258.170.000	256.575.000
Kegiatan diversifikasi tanaman	-	96.650.000	140.671.000
Program peningkatan pemasaran hasil produksi pertanian/perkebunan	72.175.000	125.000.000	600.940.000
Program peningkatan penerapan teknologi pertanian/perkebunan	1.241.567.500	1.766.238.000	3.761.125.000
Program peningkatan produksi pertanian/perkebunan	1.287.670.600	1.677.382.000	2.182.110.000
Program pemberdayaan penyuluh pertanian/perkebunan lapangan	-	-	345.590.000
Program peningkatan kesejahteraan petani	-	-	666.638.000
Dinas Peternakan dan Perikanan			
Program peningkatan produksi hasil peternakan	805.607.500	3.818.713.000	4.277.124.625
Program peningkatan pemasaran hasil produksi peternakan	307.560.000	172.370.000	618.140.000
Program peningkatan penerapan teknologi peternakan	863.075.000	549.261.000	663.570.000
Program optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan	99.237.500	281.030.000	560.400.000
Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa			
Program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial	66.320.000	-	368.874.000

Sumber: Dokumen APBD Kabupaten Bandung (diolah berdasarkan angka nominal)

Dari tabel 4.6 terlihat bahwa: (1) banyaknya program di RPJMD yang tidak diturunkan dalam program tahunan, semisal program advokasi dan perlindungan hak-hak anak, pengembangan sistem perlindungan sosial, pengembangan BUMD, pengembangan ekonomi syariah, pemantapan hubungan industrial dan penyelesaian masalah-masalah ketenagakerjaan; (2) adanya program di RPJMD yang diturunkan hanya menjadi tingkat kegiatan, semisal kegiatan penanganan pasca panen dan pengolahan hasil pertanian, kegiatan diversifikasi tanaman, kegiatan peningkatan kualitas layanan, sarana dan prasarana rehabilitasi kesejahteraan sosial bagi PMKS; (3) adanya beberapa program yang tidak ‘bertahan’ karena tidak dianggarkan ditahun berikutnya yang menunjukkan adanya *unpredictability* dana, semisal pengembangan sentra-sentra industri potensial; (4) minimnya alokasi dana untuk beberapa program-program semisal program pembinaan anak terlantar dan pengembangan sistem pendukung usaha bagi usaha mikro; (5) adanya tren penurunan anggaran kegiatan dari tahun ketahun yang kontradiktif dengan besaran APBD Kabupaten Bandung yang meningkat setiap tahunnya.

Inkonsistensi antara dokumen perencanaan lima tahunan dengan anggaran tahunan menjadikan visi misi yang tercantum dalam RPJMD menjadi sulit untuk dicapai yang semakin diperparah praktik dana aspirasi DPRD yang substansinya murni dari konstituen tanpa pernah melihat dokumen perencanaan pembangunan sehingga pada akhirnya terjadi miss-match yang massif antara dokumen perencanaan lima tahunan dan anggaran tahunan dan sekaligus menunjukkan tidak adanya efisiensi alokasi dalam anggaran Kabupaten Bandung sebagaimana yang dinyatakan oleh Bapak TH berdasarkan hasil wawancara:

“RPJMD kesini, tahunan kesana.”

Penyakit anggaran kedua yang dialami oleh Kabupaten Bandung yang mengakibatkan inefisiensi alokasi adalah *distorted budgeting*. *Distorted budgeting* adalah satu kondisi dimana sumber daya yang terbatas dibelanjakan dalam proyek mercusuar sedangkan proyek terkait *human capital* tidak prioritas (terjadi misalokasi). Dalam konteks Kabupaten Bandung, *distorted budgeting* dapat terlihat dari besarnya alokasi anggaran untuk kegiatan-kegiatan yang tidak terlalu penting, kegiatan yang dianggarkan terlampaui besar (melebihi kebutuhan) dan tidak sesuai

dengan prinsip ekonomis, efisiensi dan efektivitas (3E) sebagaimana yang bisa dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 4.6 Nama Kegiatan yang Tidak Sesuai Prinsip 3E

No	Nama Kegiatan	Anggaran	SKPD
1	Penerimaan kunjungan kerja pejabat negara /departemen/lembaga pemerintah non departemen/luar negeri	530.670.000	Setda
2	Penyediaan makanan dan minuman	2.054.474.435	Setda
3	Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah	525.275.000	Setda
4	Pemeliharaan rutin/berkala kendaraan dinas/operasional (didalamnya terdapat Belanja BBM/Gas dan Pelumas sebesar Rp 712.559.000)	1.121.181.000	Setda
5	Penyediaan makanan dan minuman (didalamnya terdapat belanja makanan dan minuman tamu sebesar Rp 761.040.000)	853.320.000	Setwan
6	Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah	419.415.000	Setwan
7	Pembahasan rancangan perda (didalamnya terdapat belanja perjalanan dinas sebesar Rp 509.775.000)	1.154.925.000	Setwan
8	Rapat-rapat alat kelengkapan dewan (didalamnya terdapat belanja perjalanan dinas dalam dan luar daerah sebesar Rp 1.563.725.000)	2.025.693.000	Setwan
9	Kunjungan kerja dalam daerah	320.041.750	Setwan

Sumber: Dokumen APBD (diolah berdasarkan angka nominal)

Identifikasi faktor-faktor yang memperlemah implementasi Manajemen Belanja Publik akan menjadi dasar reformasi penganggaran yang diperlukan oleh Kabupaten Bandung dan dapat pula digunakan kabupaten lain yang memiliki masalah serupa.

4.5. Menuju Penganggaran Kabupaten Bandung yang Lebih Baik

Praktik penganggaran di Kabupaten Bandung baik yang bersifat formal maupun informal sesuai dengan ciri-ciri sistem penganggaran yang membutuhkan reformasi sebagaimana yang dijelaskan oleh Bank Dunia (1998: 4), mencakup: (1) penggunaan pendekatan jangka pendek sebagai akibat fokus dalam pembuatan keputusan anggaran; (2) *last minute* dalam pemotongan anggaran; (3) pendanaan

tidak bisa diprediksi sebagai akibat *last minute* pemotongan anggaran; (4) kebijakan saat ini (dibandingkan dengan dananya) jarang dicermati dengan teliti dari tahun ke tahun berikutnya.

Manajemen Belanja Publik menawarkan pembenahan berdasarkan kerangka konseptual tatanan kelembagaan dan peran masing-masing institusi yang dapat dioptimalkan dan menciptakan keseimbangan kekuasaan antar insitusi. Upaya reformasi penganggaran di Kabupaten Bandung dapat diarahkan untuk melaksanakan apa yang disebut dengan *Getting The Basics Right* oleh Schick, meliputi: (1) mendorong lingkungan yang mendorong dan membutuhkan kinerja sebelum memperkenalkan penganggaran kinerja; (2) mengontrol masukan (*input*) sebelum upaya untuk mengontrol *out put*; (3) *membentuk pengawasan eksternal sebelum memperkenalkan pengawasan internal*; (4)) melaksanakan sistem akuntansi yang dapat diandalkan sebelum menggunakan sistem manajemen finansial yang terintegrasi; (5) menyusun anggaran sebagai suatu rencana yang akan dilakukan (realistis) sebelum menggunakan anggaran yang berorientasi kinerja; dan (6) melaksanakan anggaran yang dapat diprediksi sebelum menuntut pelaksana efisien dalam menggunakan dana yang dipercayakan kepadanya. Pembenahan penganggaran di Kabupaten Bandung dan kabupaten lain yang kondisinya serupa dapat dilakukan dengan menata ulang aturan main, peran aktor dan informasi yang tersedia.

Menata ulang aturan main yang perlu dilakukan antara lain: (1) memperbaiki proses penganggaran tahunan; (2) adanya *hard budget constraint* dalam bentuk pagu indikatif APBD yang ditetapkan di awal tahun dan disepakati bersama antara Pemda dan DPRD; dan (3) meningkatkan akurasi informasi terkait dana transfer; (4) meningkatkan transparansi anggaran; dan (5) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penganggaran. Model penyederhanaan proses penganggaran tahunan dapat dilihat pada gambar 4.8..

Perbaikan proses penganggaran tahunan bertujuan untuk membangun pondasi disiplin fiskal agregat dengan adanya kesepakatan DPRD dan Pemda terkait pagu indikatif APBD dan memberi ruang bagi anggota DPRD untuk terlibat sejak awal.

Informasi terkait dana transfer dalam bentuk Perpres dapat berisi informasi dana transfer yang akan diterima tahun berikutnya (n+1) untuk terutama Dana Alokasi Umum.

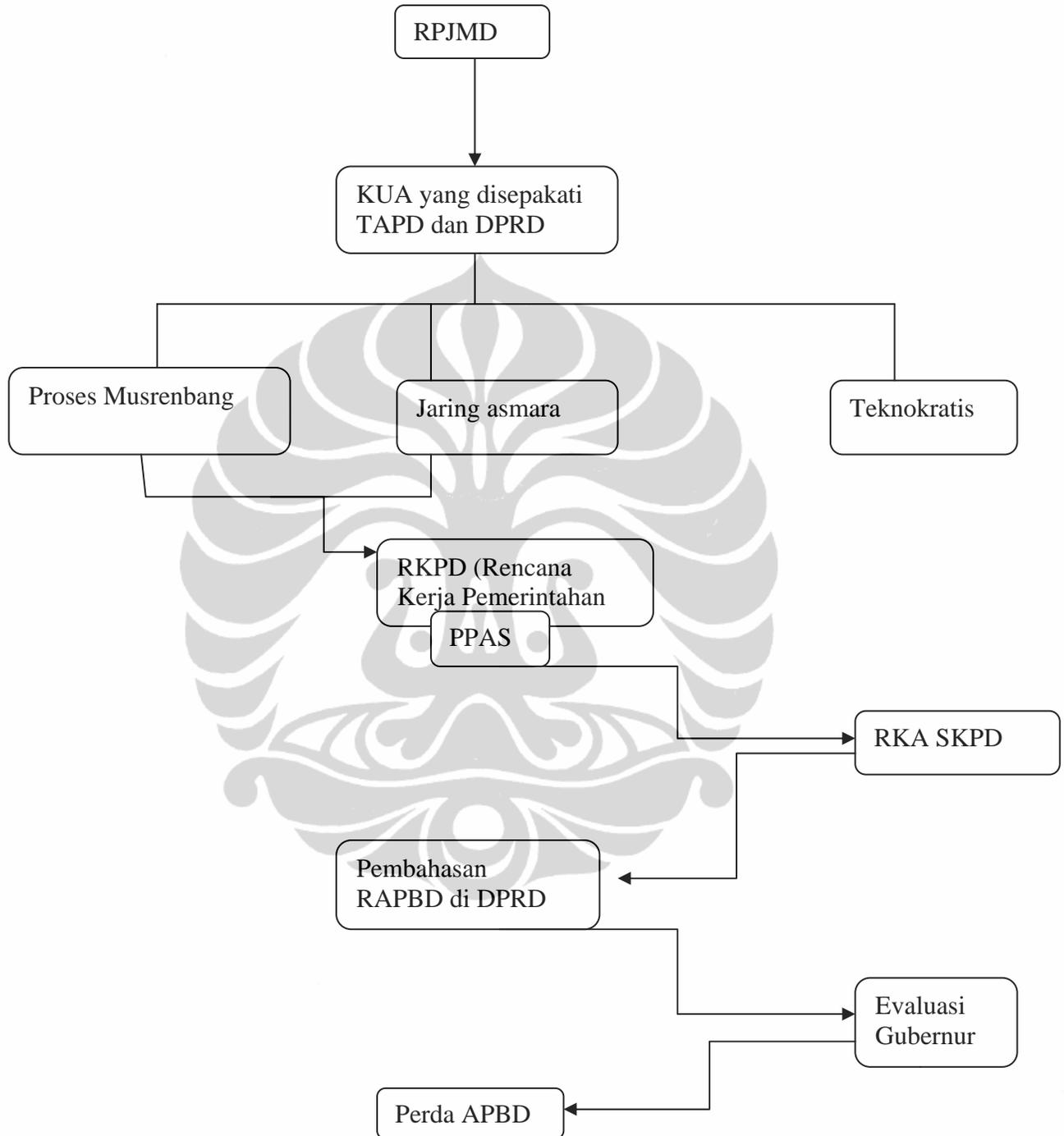
Pagu indikatif APBD berisi ancar-ancar anggaran yang akan disusun untuk tahun berikutnya. Meskipun informasi yang didapatkan belum lengkap, namun hal ini bisa diatasi dengan menetapkan komposisi atas belanja sebagai dasar untuk melakukan efisiensi alokasi, sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak SM berikut ini berdasarkan hasil wawancara.

“Yang penting sebenarnya komposisinya, berapapun angkanya kalau komposisi sudah disepakati harusnya tidak mengubah itu.”

Pembatasan belanja utama bisa dilakukan berdasarkan komposisi komponen Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung dan dilengkapi dengan pembatasan di sub komponen Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung, terutama untuk sub komponen yang besarnya belum diatur, semisal sub komponen Belanja Sosial dan Belanja Hibah. Penetapan komposisi belanja yang diikuti dengan upaya mematuhi akan mencegah pembengkakan anggaran di akhir proses dan mencegah upaya memangkas di akhir proses pula, sehingga proses pembahasan di DPRD bisa dipercepat dari waktu yang diperlukan selama ini. Data terjadinya alokasi bantuan sosial yang menurun setiap tahunnya dalam rentang 2007-2009 menunjukkan bahwa menurunkan alokasi belanja sosial bisa dilakukan asalkan ada komitmen untuk melakukannya.

Hal lain yang perlu dilakukan adalah meningkatkan transparansi anggaran. Transparansi anggaran, baik dari sisi proses maupun akses dokumen penting sebagai prasyarat agar partisipasi masyarakat dalam penganggaran bisa meningkatkan. Peningkatan partisipasi masyarakat diharapkan bisa meningkatkan external control untuk meminimalisir dampak negatif proses politik anggaran yang cenderung merugikan kepentingan masyarakat luas dan hanya menguntungkan segelintir elit dan kelompok tertentu.

Gambar 4.8. Model Penyederhanaan Proses Penganggaran Tahunan



Prasyarat yang diperlukan untuk melakukan reformasi penganggaran di Kabupaten Bandung adalah adanya komitmen stakeholder untuk bekerjasama memajukan Kabupaten Bandung, saling percaya dan menghargai peran dan posisi masing-masing

4.5.4. Perbandingan dengan Praktik Penyusunan APBN

Undang-Undang No 17 Tahun 2003 mengatur proses penganggaran baik untuk APBN maupun APBD. Sesuai dengan semangat penguatan institusi DPR, di tingkat pemerintah pusat DPR dilibatkan sejak awal dalam diskusi-diskusi penyusunan asumsi makro yang menjadi dasar penyusunan Surat Edaran Bersama antara Menteri BAPPENAS dan Menteri Keuangan tentang pagu indikatif yang dijadikan acuan bagi Kementerian/Lembaga dalam menyusun rencana kerja dan anggarannya.

Aturan terkait penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga diatur dalam Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2004. Proses teknokratis dimulai dengan penyusunan pagu indikatif yang ditetapkan dalam Surat Edaran Bersama Menteri Perencanaan dan menteri Keuangan sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga. Pagu indikatif menghasilkan model belanja akan menghasilkan alokasi dana yang terbagi menjadi dua bagian, yaitu alokasi belanja mengikat dan alokasi belanja tidak mengikat.

Alokasi *belanja mengikat* merupakan alokasi yang bersifat wajib disediakan oleh Pemerintah yang menyangkut subsidi-subsidi, pembayaran kewajiban pemerintah, serta alokasi-alokasi belanja kementerian negara / lembaga yang menyangkut belanja pegawai dan belanja barang untuk berjalannya suatu kantor. Selanjutnya alokasi *belanja tidak mengikat* merupakan alokasi yang disediakan oleh pemerintah yang merupakan bentuk investasi pemerintah yang bertujuan untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang diinginkan melalui belanja modal. berdasarkan kesepakatan-kesepakatan dalam pembicaraan pendahuluan dan persetujuan rancangan awal rencana kerja pemerintah oleh DPR diatas, Menteri Keuangan menerbitkan

Surat Edaran mengenai pagu sementara yang selanjutnya dijadikan acuan oleh Kementerian negara / lembaga untuk menyesuaikan rencana kerja (Renja) menjadi rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga (RKA-KL)

Pagu indikatif didefinisikan sebagai ancar-ancar pagu anggaran yang diberikan kepada Kementerian Negara/Lembaga untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja Kementerian Negara/Lembaga. Sedangkan pagu sementara didefinisikan sebagai pagu anggaran yang didasarkan atas kebijakan umum dan prioritas anggaran hasil pembahasan pemerintah pusat dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai acuan dalam penyusunan RKA-KL.

Praktik penganggaran di pemerintah pusat menunjukkan bahwa DPR terlibat sejak awal dalam proses penganggaran merupakan bukti nyata implementasi Undang-Undang No 17 Tahun 2003 dan menjadi argumen kuat bahwa hal serupa dapat dilakukan di tingkat daerah. Selain itu, keterlibatan DPRD sejak awal dalam penganggaran daerah sangat relevan dengan konsep desentralisasi di negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia karena kedudukan Pemerintah Daerah dan DPRD adalah mitra sejajar dan keduanya merupakan unsur pemerintahan daerah.

BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai analisis implementasi Manajemen Belanja Publik di Kabupaten Bandung dapat disimpulkan bahwa:

1. Proses penganggaran di Kabupaten Bandung terdiri dari dua tipe, yaitu proses formal dan proses informal. Proses formal dilakukan sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku baik di tingkat nasional maupun daerah. Sedangkan proses informal adalah proses yang dipraktikkan oleh Pemda dan DPRD meski tanpa ada aturan resmi terkait hal tersebut. Praktik informal yang menonjol adalah eksistensi dana aspirasi dan terjadinya proses negosiasi anggaran antara Pemda dan DPRD dalam rangka mengakomodasi kepentingan masing-masing yang membuktikan adanya *tragedy of the commons* APBD Kabupaten Bandung.
2. Eksistensi dana aspirasi dalam penganggaran Kabupaten Bandung membuktikan Teori Pilihan Publik yaitu terjadinya pertemuan antara *demand* and *supply* antara pemilih (konstituen) dengan politisi (anggota DPRD) dengan karakteristik pemilih ingin memaksimalkan kepentingan dengan mengajukan usulan (proposal) dan karakteristik politisi adalah memaksimalkan kepentingan pemilih (*vote maximizer*).
3. Keterlambatan persetujuan DPRD atas Raperda tentang APBD disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu: (1) faktor teknis administratif; dan (2) faktor politis. Faktor teknis administratif mencakup faktor internal Bappeda berupa tumpukan pekerjaan dan keterbatasan SDM maupun faktor eksternal Bappeda dalam bentuk pembahasan RKA SKPD secara mendetail oleh DPRD. Faktor politis baik yang berasal dari internal Pemerintah Daerah dalam bentuk keputusan untuk mengajukan Rancangan KUA-PPAS dan RAPBD berada di tangan pimpinan daerah maupun eksternal Pemerintah Daerah dalam bentuk

relasi antara Pemerintah Daerah dalam DPRD yang berdasarkan Kaloh (2002) dikategorikan sebagai relasi konflik, yang terjadi bila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan daerah yang diwujudkan dengan tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaian tujuan-tujuan daerah itu secara keseluruhan.

4. Berdasarkan praktik mengenai proses penganggaran baik yang bersifat formal maupun informal dan praktik mekanisme pengalokasian anggaran di Kabupaten Bandung maka dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi Manajemen Belanja Publik di Kabupaten Bandung belum berjalan dengan baik yang ditandai dengan lemahnya disiplin fiskal agregat dan inefisiensi alokasi.
5. Lemahnya disiplin fiskal agregat ditandai dengan adanya penyakit *unrealistic budgeting* dan *repetitive budgeting*.
6. Inefisiensi alokasi ditandai dengan adanya penyakit *short-term budgeting* dan *distorted budgeting*.
7. Reformasi penganggaran perlu dilakukan dengan menata ulang aturan main yang mencakup: (1) memperbaiki proses penganggaran tahunan; (2) adanya *hard budget constraint* dalam bentuk pagu indikatif APBD yang ditetapkan di awal tahun dan disepakati bersama antara Pemda dan DPRD; (3) meningkatkan akurasi informasi terkait dana transfer; (4) meningkatkan transparansi anggaran; dan (5) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penganggaran.
8. Prasyarat yang diperlukan untuk melakukan reformasi penganggaran di Kabupaten Bandung adalah adanya komitmen stakeholder untuk bekerjasama memajukan Kabupaten Bandung, saling percaya dan menghargai peran dan posisi masing-masing

5.2. Saran

Bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Bandung:

1. Melaksanakan secara konsisten Pasal 24 Perda No 8 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah yang telah membuka ruang bagi DPRD untuk terlibat dalam proses penganggaran sejak awal. Keterlibatan DPRD sejak awal diharapkan bisa mengurangi waktu yang dibutuhkan dalam proses pembahasan RAPBD di DPRD dan dengan demikian diharapkan APBD bisa disahkan tepat waktu.
2. Menyusun pagu indikatif APBD berdasarkan Perda No 8 Tahun 2008. Pagu indikatif APBD merupakan pengembangan dari pagu indikatif kewilayahan dan pagu indikatif SKPD sebagaimana yang dipraktikkan selama ini. Pagu indikatif APBD yang didalamnya memuat pembatasan atas komponen Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung dan pagu untuk setiap SKPD merupakan *hard budget constraint* yang dijadikan acuan dalam proses penganggaran di tahapan selanjutnya. Adanya *hard budget constraint* yang disusun dan disepakati bersama mengenai komposisi APBD Kabupaten Bandung merupakan landasan agar efisiensi alokasi bisa dilakukan.
3. Meningkatkan komunikasi yang positif antara Pemerintah Daerah dan DPRD untuk meminimalisir konflik antara keduanya.
4. Meningkatkan transparansi proses penganggaran dan memberi kemudahan atas akses dokumen APBD serta memberi ruang yang cukup bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses penganggaran daerah.

Bagi pemerintah pusat:

1. Perlunya mengintegrasikan dan menyederhanakan tahapan perencanaan dan penganggaran yang terdapat Undang-Undang No 17 tahun 2003 dan Undang-Undang No 25 tahun 2004 karena pada praktiknya tidak realistis untuk dilakukan. Proses revisi Undang-Undang No 17 tahun 2003 dan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dapat dijadikan momentum untuk melakukan perbaikan.

DAFTAR REFERENSI

BUKU

Antonio Pradjasto Hardojo, dkk. (2008). *Mendahulukan Si Miskin Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat*. Yogyakarta: LKiS

Arifin, Bustanul dan Didik J. Rachbini. (2001). *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Grasindo

BAPPENAS. (2009). *Menuju Tata Pemerintahan yang Baik: Inovasi di Beberapa Kabupaten*. Jakarta: BAPPENAS

Bungin, Burhan. (2003). *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Cohen, John M & Stephen B Peterson. (1999). *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Connecticut: Kumarian Press, Inc

Djayasinga, Marselina. (2005). *Bedah Anggaran Daerah*. Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung

Deliarnov. (2006). *Ekonomi Politik: Mencakup Berbagai Teori dan Konsep yang Komprehensif*. Jakarta: Penerbit Erlangga

Departemen Keuangan Republik Indonesia. (2008). *Pelengkap Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Dirjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan

Djojosekarto, Agung, dkk. (2004). *Menjadi Wakil Rakyat dalam Tata Demokrasi Baru*. Jakarta: Sekretariat Nasional ADEKSI-KAS

_____. (2004). *Membangun Kapasitas Fungsi Penganggaran DPRD*. Jakarta: Sekretariat Nasional ADEKSI-KAS

Dunn, William N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua* (terjemahan Drs Samodra Wibawa dkk.) Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Dye, Thomas R. (2002). *Understanding Public Policy (Tenth Edition)*. New Jersey: Prentice Hall

- Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat. (2006). *Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif untuk Good Governance*. Bandung: Penerbit FPPM
- Ikhsan, M dan Roy V.Salomo. (2002). *Keuangan Daerah di Indonesia*. Jakarta: STIA LAN Press.
- Irawan, Prasetya. (2007). *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia
- Khan, Amman & W.Bartley Hildreth (Editor). *Budget Theory in the Public Sector*. London:Quorum Books.
- Koentjaraningrat. (1982). *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta:Gramedia.
- Mardiasmo. (2001). *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi
- _____. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi
- Musgrave, Richard A dan Peggy B. Musgrave. (1991). *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek (Edisi Kelima, Terjemahan)*. Jakarta:Penerbit Erlangga
- Pramusinto dan Kumorotomo (Editor). (2009). *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Yogyakarta: MAP UGM & Penerbit Gava Media.
- Prasojo, Eko, Irfan Ridwan Maksum & Teguh Kurniawan.(2006). *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia
- Puriyadi. (2007). *Siasat Anggaran Posisi Masyarakat dalam Perumusan Anggaran*. Yogyakarta: Lokus Tiara Wacana Group
- Rachbini, Didik J. (2002). *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia
- _____. (2008). *Teori Bandit*. Jakarta: Penerbit RM Books.
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. (2005). *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Schick, Allen. (1998). *Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: World Bank Institute

Shah, Anwar. (2007a). *Local Budgeting*. The World Bank: Washington, DC.

_____. (2007b). *Budgeting and Budgetary Institution*. The World Bank: Washington, DC.

_____. (2006). *Local Governance in Developing Country*. The World Bank: Washington, DC.

Subiyantoro, Heru & Singgih Riphath (Editor). (2004). *Kebijakan Fiskal Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Kompas.

Sucipto, Yeni dan Ucok Sky Khadafi. (2006). *Membangun Gerakan Pro Poor Budget*. Jakarta: Seknas Fitra

Sulistoni, Gatot dan Hendriadi. (2004). *Anggaran Tak Sampai: Mataram: SOMASI NTB*.

Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo. (2006). *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: Penerbit LP3ES Indonesia, anggota IKAPI.

United Nations. (2005). *Citizen Participation and Pro Poor Budgeting*. New York: United Nations Publication

Wasistiono, Sadu dan Yonatan Wiyoso. (2009). *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: Fokusmedia.

Wasistiono, Sadu. (2003). *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah Edisi Revisi*. Bandung: Fokusmedia.

Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo

World Bank. (1998). *Public Expenditure Management Hand Book*. Washington, DC

Yin, Robert K. (2009). *Studi Kasus Desain & Metode Terjemahan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

TESIS

Hendarto, Itjok. (2009). *Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dengan Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja*. Jakarta: Tesis Universitas Indonesia

Zurkarnain, Zuliansyah Putra. (2005). *Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Proses Formulasi Kebijakan Lokal (Studi Kasus: Perumusan Arah dan Kebijakan Umum, Strategi Prioritas APBD dan Pembahasan Rancangan APBD Kota Depok Tahun Anggaran 2004)*.

ARTIKEL

ADB Governance Brief. (2001). *What is Public Expenditure Management (PEM)?*

Garamfalvi, L. (1997). *Corruption in the Public Expenditure Management Process*. Paper presented at 8th International Anti-Corruption, Lima, Peru, 7-11 September.

Syukriy, Abdullah dan Jhon Andra Asmara. (2006). *Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik*

Pandangan Umum FPKS terhadap Pengantar Nota Keuangan RAPBD 2010. http://zh-cn.facebook.com/note.php?note_id=336994972192

APBD Kabupaten Bandung Defisit Rp 254,7 Miliar. <http://antarajawabarat.com/lihat/berita/20939/apbd-kabupaten-bandung-defisit-rp2547-miliar>

Projek Fiktif Anggota Legislatif. Pikiran Rakyat online, Senin 29 Juni 2009. <http://122.200.145.230/index.php?mib=news.detail&id=83725>

DPRD dan Pemkab Bandung Sepakati APBD 2009. Jumat, 13 Maret 2009

LAPORAN PENELITIAN

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2008). *Laporan Pencapaian MDGs Indonesia Tahun 2007*.

SMERU. (2002). *Mencari Alternatif Penyempurnaan Kebijakan Desentralisasi*.

Seknas FITRA dan The Asia Foundation. (2009). Hasil Studi Kinerja Anggaran Daerah di 41 Kota/Kabupaten

PERATURAN PERUNDANGAN

Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah

Peraturan Pemerintah No 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan

Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
Permenkeu

Permendagri No 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (revisi atas Permendagri No 13 Tahun 2006)

Peraturan Menteri Keuangan No 45/PMK.02/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan dan Mekanisme Pemantauan Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Pinjaman Daerah

Peraturan Menteri Keuangan No 72/PMK.02/2006 tentang Batas Maksimal Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Batas Maksimal Defisit APBD Masing-masing Daerah, dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah untuk Tahun Anggaran 2007

Peraturan Menteri Keuangan No 95/PMK.07/2007 tentang Batas Maksimal Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Masing-masing Daerah, dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah untuk Tahun Anggaran 2008

Peraturan Menteri Keuangan No 123/PMK.07/2008 tentang Batas Maksimal Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Batas Maksimal Defisit APBD Masing-masing Daerah, dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah untuk Tahun Anggaran 2009

Peraturan Menteri Keuangan No 138/PMK.07/2009 tentang Batas Maksimal Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Batas Maksimal Defisit APBD Masing-masing Daerah, dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah untuk Tahun Anggaran 2010

Lampiran 1

PANDUAN WAWANCARA ANALISIS IMPLEMENTASI MANAJEMEN BELANJA PUBLIK DALAM PENGANGGARAN DAERAH STUDI KASUS: KABUPATEN BANDUNG (PROVINSI JAWA BARAT)

A. Pertanyaan untuk DPRD

1. Bagaimana proses penyusunan anggaran di daerah ini? Siapa saja aktor utamanya?
2. Apa pendapat Bapak/ibu terkait proses pembahasan dan penetapan APBD yang selalu berlarut-larut dan terlambat dilakukan?
3. Apa pendapat Bapak/Ibu tentang fungsi *budgeting* DPRD?
4. Menurut Bapak/Ibu apa yang seharusnya dilakukan oleh anggota DPRD dalam
5. Menurut Bapak, apakah DPRD udah tepat menjalankan fungsi budgetingnya? Mengapa?
6. Bagaimana keterlibatan masyarakat dalam penganggaran daerah? Di tahapan apa? Apakah sudah optimal?
7. Apa kendala keterlibatan masyarakat dalam penganggaran daerah?
8. Keterlibatan masyarakat seperti apa yang diharapkan? \Apa pendapat Bapak/Ibu tentang APBD Kota Bandung yang selalu defisit dan SILPAnya besar. Menurut Bapak/Ibu, mengapa hal tersebut terjadi?
9. Bagaimana mekanisme penentuan alokasi anggaran?
10. Apakah masih ada usulan di akhir-akhir pembahasan? Dari mana?
11. Apakah masih ada pemotongan dana di akhir-akhir pembahasan? Terjadi
12. Informasi apa saja yang digunakan dalam menyusun RAPBD? Anggaran tahun sebelumnya?
13. Apakah informasi kinerja (capaian kinerja) SKPD dijadikan dasar untuk alokasi tahun sebelumnya?

B. Pertanyaan untuk Pemerintah Daerah

1. Bagaimana proses penyusunan anggaran di daerah ini? Siapa saja aktor utamanya?
2. Apa pendapat Bapak/ibu terkait proses pembahasan dan penetapan APBD yang selalu berlarut-larut dan terlambat dilakukan?
3. Apa pendapat Bapak/Ibu tentang fungsi *budgeting* DPRD?
4. Menurut Bapak/Ibu apa yang seharusnya dilakukan oleh anggota DPRD dalam
5. Menurut Bapak, apakah DPRD udah tepat menjalankan fungsi budgetingnya? Mengapa?

6. Bagaimana keterlibatan masyarakat dalam penganggaran daerah? Di tahapan apa? Apakah sudah optimal?
7. Apa kendala keterlibatan masyarakat dalam penganggaran daerah?
8. Keterlibatan masyarakat seperti apa yang diharapkan? \Apa pendapat Bapak/Ibu tentang APBD Kota Bandung yang selalu defisit dan SILPAnya besar. Menurut Bapak/Ibu, mengapa hal tersebut terjadi?
9. Bagaimana mekanisme penentuan alokasi anggaran?
10. Apakah TAPD cukup memiliki power untuk menghadapi SKPD? Jelaskan
11. Apakah masih ada usulan di akhir-akhir pembahasan? Dari mana?
12. Apakah masih ada pemotongan dana di akhir-akhir pembahasan? Terjadi
13. Informasi apa saja yang digunakan dalam menyusun RAPBD? Anggaran tahun sebelumnya?
14. Informasi ketersediaan anggaran dari pusat (alokasi DAU & DAK) sejauh mana digunakan dalam proses penyusunan APBD?
15. Apakah informasi kinerja (capaian kinerja) SKPD dijadikan dasar untuk alokasi tahun sebelumnya?

C. Pertanyaan untuk Masyarakat Sipil

1. Bagaimana proses penyusunan anggaran di daerah ini? Siapa saja aktor utamanya?
2. Apa pendapat Bapak/ibu terkait proses pembahasan dan penetapan APBD yang selalu berlarut-larut dan terlambat dilakukan?
3. Apa pendapat Bapak/Ibu tentang fungsi budgeting DPRD?
4. Menurut Bapak/Ibu apa yang seharusnya dilakukan oleh anggota DPRD dalam
5. Menurut Bapak, apakah DPRD udah tepat menjalankan fungsi budgetingnya? Mengapa?
6. Bagaimana keterlibatan masyarakat dalam penganggaran daerah? Di tahapan apa? Apakah sudah optimal?
7. Apa kendala keterlibatan masyarakat dalam penganggaran daerah?
8. Keterlibatan masyarakat seperti apa yang diharapkan?
9. Informasi apa saja yang digunakan dalam menyusun RAPBD?

Lampiran 2

DAFTAR KEY INFORMAN
ANALISIS IMPLEMENTASI MANAJEMEN BELANJA PUBLIK
DALAM PENGANGGARAN DAERAH
STUDI KASUS: KABUPATEN BANDUNG (PROVINSI JAWA BARAT)

1. Bapak TH
 Saat ini beliau menjabat sebagai Wakil Ketua DPRD dari Fraksi PKS. Pengalaman menjadi anggota DPRD lebih dari satu periode dan menjadi anggota Badan Anggaran menjadikan beliau banyak mengetahui proses penganggaran di Kabupaten Bandung dan karena alasan inilah beliau dipilih sebagai salah satu *key informan*.
2. Bapak TRW
 Saat ini menjabat sebagai staf ahli Bupati. Jabatan beliau sebelumnya, yaitu sebagai Kepala Bappeda 2007-2009 menjadikan beliau sangat mengetahui proses penganggaran di Kabupaten Bandung. Peran Bappeda yang cukup dominan dalam proses penganggaran Kabupaten Bandung menjadikan beliau tepat dijadikan salah satu *key informan*.
3. Bapak SM
 Saat ini menjabat sebagai anggota Presidium Forum Diskusi Anggaran, kelompok masyarakat sipil yang aktif mengawasi penganggaran di Kabupaten Bandung sehingga beliau tepat dijadikan salah satu *key informan*.
4. Bapak DK
 Saat ini menjabat sebagai Kepala Bidang Program Bappeda. Perannya cukup besar dalam penyusunan dokumen perencanaan di Kabupaten Bandung, termasuk penyusunan dokumen RKPD dan KUA-PPAS dan karena inilah beliau tepat dijadikan salah satu *key informan*.
5. Bapak AS
 Saat ini menjabat sebagai Ketua Fraksi Madani. Pengalaman menjabat sebagai anggota DPRD satu periode dan menjadi anggota Badan Anggaran dan karena inilah beliau tepat dijadikan salah satu *key informan*.
6. Bapak AN
 Saat ini menjabat sebagai anggota Perkumpulan Inisiatif, satu NGO yang aktif melakukan advokasi kebijakan publik di Kabupaten Bandung dan karena inilah beliau tepat dijadikan salah satu *key informan*.
7. Bapak TA
 Saat ini menjabat sebagai Kasie Belanja Langsung Bidang Akuntansi dan Pelaporan DPPK Kabupaten Bandung dan aktif sebagai anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan karena inilah beliau tepat dijadikan salah satu *key informan*.
8. Bapak DDSaat ini menjabat sebagai Kasie Belanja Langsung Bidang Anggaran DPPK Kabupaten Bandung dan aktif sebagai anggota Tim

Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan karena inilah beliau tepat dijadikan salah satu *key informan*

Lampiran 3

**PETIKAN WAWANCARA
ANALISIS IMPLEMENTASI MANAJEMEN BELANJA PUBLIK
DALAM PENGANGGARAN DAERAH
STUDI KASUS: KABUPATEN BANDUNG (PROVINSI JAWA BARAT)**

I. Nama informan : TH
Jabatan : Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bandung
Waktu wawancara : Rabu, 5 Mei 2010 pukul 13.00 – 14.15

10. Jelaskan proses pembahasan RAPBD di DPRD?
 Kalau terkait dengan Pembahasan standarnya mengacu ke peraturan yang ada, baik UU, PP, maupun Permendagri, terutama Permendagri No 13 tahun 2006 dan Permendagri No 59 tahun 2007.
11. TAPD menyerahkan RAPBD untuk dibahas. Bisa dijelaskan pembagian tugas antara antara Banggar dengan Komisi ?
 Proses APBD dimulai dari KUA-PPAS. Dari sana kita punya ancar-ancar, sebagai gambaran umum APBD yang akan disusun seperti apa. Setelah KUA PPAS selesai, disepakati, kemudian ditindaklanjuti oleh Pemkab (TAPD), KUA-PPAS itulah yang menjadi bahan untuk RAPBD. Jika sudah selesai (siap) maka mereka mengajukan surat pengantar paripurna. Setelah paripurna, sesuai Tatib kita, pembahasan di mulai dari komisi sebagai *leading sector*. Komisi A tentang Pemerintahan, Komisi B tentang Perekonomian, Koperasi, Komisi C tentang Infrastruktur, Pembangunan Fisik, Komisi D tentang Kesra, Keagamaan, Pendidikan dan Kesehatan. Kita diberikan waktu setelah selesai bahan-bahan ini masuk, dibahas, menjadi badan masukan oleh Banggar. Badan anggaran DPRD lebih luas, tidak membahas satu *leading sector*, tapi semua sektor dibahas. Tapi bahan masukan dari komisi ini menjadi salah satu acuan, setelah selesai di Banggar, kemudian terjadi kesepakatan dari nilai akhir pembahasan, lalu dilakukan paripurna penetapan.
12. Dalam beberapa tahun terakhir APBD selalu terlambat ditetapkan, apa penyebabnya?
 Keterlambatan APBD 2009 dan 2010 berbeda. Kalau 2009, pengajuan dari eksekutif, ada defisit sekitar 360 M. Defisit luar biasa, kita juga was-was, defisit ini harus ditutupi dari mana, salah satu opsi adalah pinjaman daerah,

sekitar 200 M. Dari SILPA tahun sebelumnya, tidak nyampe segitu. Pendapatan tahun berjalan juga tidak nyampe segitu kenaikannya. Makanya, ketika kita melihat sodoran dari eksekutif seperti itu, langkah kita melakukan berbagai macam efisiensi. Itulah yang membuat lama, karena kita serahkan ke eksekutif. Strategi efisiensi diserahkan ke eksekutif, kita hanya memberikan arahan, dari sini, sini dan sini. Belanja yang tidak perlu di drop dulu, atau belanja yang mestinya 100% menjadi 50%.

13. Apakah itu juga termasuk anggaran-anggaran untuk *overhead* hanya dianggarkan 9 bulan? Hal itu sepengetahuan DPRD?
Ya.
14. Apakah faktor politik jugakah yang membuat tidak ada Perubahan APBD 2009 ?
Ini juga yang membuat anggaran perubahan tidak dilakukan. Bahkan bupati mengeluarkan Perbup tentang perubahan. Seolah-olah bupati mengambil alih fungsi budgeting DPRD dengan mengeluarkan Perbup.
15. Proses Bupati mengeluarkan Perbup atas hasil konsultasi dengan DPRD?
Tidak. Perbup dikeluarkan sendiri, meskipun ada persetujuan dari sebagian pimpinan, sesuai aturan Perbup bisa dikeluarkan dengan beberapa persyaratan, tapi itupun harus ada persetujuan dari Pimpinan DPRD. Karena dinamika politik, sebenarnya tidak memenuhi syarat aturan dan juga pimpinan yang memberikan persetujuan ya hanya satu kelompok (satu partai).
16. Didapat informasi bahwa DPRD memiliki tim review RKA. Mohon dijelaskan?
Itu terkait mekanisme di pembahasan. Bahwa RKA menjadi bahan yang dikaji oleh DPRD, bukan oleh DPRD, tapi oleh semua anggota DPRD. Kalau di komisi, yang oleh komisi. Kalau *leading sector*nya komisi, berarti masing-masing komisi. Pembahasan sampai ke level RKA. Kalau hanya ikhtisar saja, tidak mungkin, perlu dengan RKA
17. Masukan-masukan setelah melihat RKA seperti apa?
Katakanlah begini, pendapatan. Pendapatan dari mana potensinya, akan kelihatan. Kalau hanya pendapatan 100 milyar, kita kan kalo tidak melihat RKA, tidak jelas potensinya dari mana. Katakanlah dari retribusi, retribusi yang mana? Retribusi parkir, di daerah mana, apa saja? Kita kejar sampai ke situ. Apakah datanya sudah riil? Kita *cross check*. Belanja juga sama. Uraian usulan sebuah kegiatan, katakanlah nilainya Rp 500 juta, dilihat komponen apa saja yang menjadi nilai Rp 500 juta. Dengan situasi seperti itu, DPRD mengkaji dan memberikan masukan.
18. Bagaimana dengan pendapat bahwa DPRD masuk ke wilayah yang sangat detail padahal semestinya DPRD memikirkan hal-hal yang sifatnya lebih strategis?

Tidak ada larangan. Justru dengan hal-hal yang seperti itu, menjalankan fungsi budgetingnya, mulai dari hal-hal yang strategis sampai hal yang detail. Itu kan keinginan eksekutif, tidak mau dibongkar-bongkar sampai ke dapur.

19. Artinya DPRD melakukan hal tersebut karena relevan untuk dilakukan?
Iya. Ini kan dana publik. Bukan dana pemda, bukan dana pribadi. Pertanggungjawaban ke masyarakat seperti apa ketika anggaran disetujui sekian, untuk ini, ini. Justru menjalankan yang seperti itu menjalankan hal yang baik.
20. Keterlibatan DPRD, resminya di KUA-PPAS. Sebelum itu, apakah ada bentuk-bentuk keterlibatan DPRD?
Kalau jauh-jauh harinya ada musrenbang, DPRD salah satu yang memantau meskipun tidak secara langsung. Kalau secara langsung memberikan masukan-masukan, penilaian dan sebagainya, memang di KUA-PPAS.
21. Jika sesuai jadwal KUA-PPAS dibahas Juni. Faktanya muncul bisa ke September. Menurut Bapak, kemunduran dari jadwal menjadi masalah atau tidak?
Memang akan bermasalah karena terkait dengan kita tidak bisa memberikan sebuah gambaran kepada masyarakat tentang pembangunan. Peraturan telah membuat jadwal sedemikian, agar pas pelaksanaan tepat waktu. Masalahnya terkait dengan eksekutif. Ketika kita minta dan (mereka) tidak ngasih, kita juga tidak bisa membuat dokumen sendiri, buat KUA-PPAS sendiri..
22. Untuk proses tahunan karena faktanya DPRD terlibat di ujung proses dengan keterlambatan KUA dan PPAS, mungkin jika DPRD dilibatkan sejak awal? Sebenarnya forumnya bisa saja saja, meski tidak ada aturannya. Tapi ini membutuhkan keselarasan, kesinergian antara eksekutif dan legislatif . Sementara ini eksekutif menempatkan legislatif sebagai cap saja, tidak ingin dimasuki atau direcoki oleh legislatif. Katakanlah RKA, dengan mengatakan ini kan wilayahnya eksekutif, padahal kita kan perlu tahu proses penganggarannya sendiri, tidak hanya mengetahui besaran-besarnya saja.
23. Jadi butuh prasyarat keselarasan dan keharmonisan eksekutif dan legislatif?
Iya, dibangun dari komitmen bersama untuk menerjemahkan pemerintahan daerah adalah kepala daerah dan DPRD.
24. Menurut Bapak, apa yang seharusnya dilakukan Bapak untuk memenuhi kebutuhan konstituen?
Sebenarnya di aturan perundangan sudah jelas. Bahkan saat pelantikan, sudah jelas. Jadi, memang perangkat-perangkat aturan terkait fungsi dan tugas DPRD belum terlalu jelas, termasuk aturan terkait fungsi *budgeting*.

25. Jika tugas anggota dewan adalah memperjuangkan aspirasi daerah pemilihan, dalam konteks APBD, implementasinya seperti apa Pak?

Untuk menerjemahkan tentang kewajiban dewan seperti itu, tidak ada perangkat-perangkat pendukungnya, derivasinya seperti apa, maka di beberapa daerah muncul dana aspirasi. Dana aspirasi seperti apa maksudnya? Saya punya daerah pemilihan, saya punya konstituen, saya punya masyarakat. Ketika bertemu dengan masyarakat, tolonglah bantu bangun jalanlah, bangun sekolahlah, bangun madrasahlah atau masjid. Itukan tidak mungkin dari uang pribadi. Berapa pun tidak bakal cukup. Nah, makanya aspirasi dari masing-masing dari anggota DPRD diwadahi, ini ada usulan dari masyarakat. Mulai tahun 2008, ada usulan dari masyarakat, kemudian disampaikan ke eksekutif di proses pembahasan APBD. Kalau proses musrenbang berjalan, sebenarnya sudah memberikan ruang karena musrenbang bertahap mulai dari desa, kecamatan, kabupaten. Hanya kalau misalnya mengambil porsi itu juga kasihan masyarakat, karena ketika ada aspirasi dari konstituen, seolah-olah mengambil porsi masyarakat.

26. Bukankah sama-sama masyarakat?

Betul, tapi hanya dari Pemda sendiri sudah memberikan acuan, misalnya satu kecamatan tertentu 2 M (pagu kewilayahan), yang terdiri dari beberapa desa. Katakanlah 10 desa, sehingga rata-rata Rp 200 juta/desa. Itu untuk langsung dari masyarakat seperti itu. Rp 200 juta satu desa itu kan sangat kecil, ketika itu juga harus dimasukkan (dana aspirasi), akhirnya bukan harmonis, karena seolah-olah mengambil jatah. Kita menyediakan ruang lain, yang disini juga tidak cukup, ada ruang lain yang ditambah, melalui dana aspirasi

27. Usulan dari dewan dikumpulkan, kemudian diserahkan ke eksekutif ketika proses pembahasan. Kemudian sebenarnya, melihat tahapan, di pembahasan sebenarnya RAPBD “sudah jadi” karena telah melewati serangkaian tahapan. Jika ada usulan konstituen yang muncul di ujung proses seperti ini mekanisme pengakomodasian seperti apa?

Kita pada dasarnya tidak mengambil porsi yang tidak ada, justru kita menggali potensi PAD, potensi pendapatan yang lainnya, disamping efisiensi belanja yang bisa dilakukan.

28. Ketika pembahasan di tingkat komisi, apakah SKPD terkait dipanggil dan apakah usulan hasil aspirasi dibahas?

Hasil aspirasi di bahas di Banggar karena kalau komisi kan cakupannya kecil.

29. Apakah membutuhkan waktu lama terkait pengakomodasian usulan hasil aspirasi? Dan sepertinya ada kontradiktif karena di satu sisi DPRD berupaya untuk melakukan efisiensi, namun disisi lain malah memberikan usulan-usulan baru hasil aspirasi. Bagaimana pendapat Bapak terkait hal ini?

Memang seperti kontradiktif, tapi sebenarnya tidak. Karena kita juga harus paham politik anggaran, sebenarnya anggaran yang disampaikan ke dewan

juga kadang itu dalam kondisi *mark up*. Standar harga, misalnya, kalau dibongkar sebenarnya itu main-main saja. Masa misalnya spidol harganya cuma 2 ribu, menjadi 10 ribu, dengan alasan ini mengambil harga tertinggi. Anggaran yang ada masih terlalu ngambang angka-angkanya. Toh juga terjadi, ketika tender ada harga yang diturunkan. Tidak kontradiktif, justru dengan mengkaji RKA kita melakukan pendalaman, mendidik eksekutif agar mereka melakukan perencanaan secara benar.

30. Mekanisme akomodasinya apakah menjadi bagian dari kegiatan SKPD, atau masuk ke pos bantuan atau seperti apa?

Usulan bersama-sama, diberi pagu. Setelah melihat potensi yang ada, katakanlah Rp 500juta, per anggota dewan, berarti silakan anggota dewan menyerap angka maksimal Rp 500 juta dengan berbagai macam usulan, baik fisik, non fisik mau sosial, ekonomi, terserah. Setelah muncul, diklasifikasi, baru itu disebar, sesuai dengan *leading sector*nya. Kalau bantuan ya bantuan, kalau yang fisik ya fisik. Tapi ini kan berbasis desa. Tahun 2008 900 juta, 2009 1 M, 2010 tidak jelas. Karena terganggu oleh konflik di DPRD, karena membutuhkan kesepahaman dengan eksekutif

31. Bahwa prakteknya DPRD *fight* untuk memperjuangkan kepentingan konstituen?

Ya. Bagian dari itu (fungsi budgeting). Karena kita juga memperjuangkan guru honorer, memperjuangkan untuk guru-guru madrasah, kita juga memperjuangkan keluarga miskin, itu juga kan tidak semuanya tertampung askeskin, juga untuk pendidikan, perekonomian, kita berikan fasilitas pinjaman, untuk pendidikan bagaimana kualitas bangunan, meningkatkan subsidi pendidikannya, itukan yang lebih umum, tidak tersegmentasi oleh konstituen. Tapi juga masyarakat yang memilih kita juga terwadahi, secara lebih spesifik.

32. Jika masing-masing mereview RKA dari masing-masing dinas, sampai proses akhir apakah ada SKPD yang akhirnya dipotong?

Sebenarnya pembahasan tidak identik dengan pengurangan, efisiensi adalah bisa menjadi berkurang, bisa jadi ketika kita melihat sektor ini tidak diperhatikan, itu kita ada usulan untuk menambahkan kegiatan lainnya. Atau komponen ini bagus kok dananya kecil, justru kita *support*.

33. Apakah keterlibatan masyarakat sebagai pihak ketiga yang memantau/penengah ketika eksekutif/legisatif diskusi tidak selesai-selesai dimungkinkan?

Kondisi sekarang masih berat. Masyarakat belum terlalu *well informed*, untuk hak-hak mereka sendiri.

34. Keterlibatan unsur masyarakat misalnya FDA (Forum Diskusi Anggaran) intensif terlibat dan mengawasi proses anggaran apa bisa dijadikan model bisa menjadi salah satu pihak ketiga ketika situasi cukup dinamis
Itukan salah satu yang saya bidani juga. Intensif mengundang dari berbagai LSM, Ormas lintas bidang, sehingga dibuat saja semacam forum. Kita *supply* berbagai bahan, silakan. Tapi juga kan ada ranah-ranah yang normatif, ada ranah-ranah yang politis. Kalau sudah memasuki ranah politis, ranah normatif kan juga agak terhambat. Jadi hasil masukan dari masyarakat, katakanlah FDA akhirnya tidak efektif, hanya sekedar masukan.

II. Nama Informan : TRW
Jabatan : Staff ahli Bupati (Mantan Kepala Bappeda 2007-2009)
Waktu Wawancara : Jumat, 7 Mei 2010 pukul 10.15-11.30 WIB

1. Proses pembahasan RAPBD antara TAPD dan DPRD di Kab.Bandung selalu berujung dengan terlambatnya penetapan APBD?Bisa dijelaskan apa faktor penyebab?

Keterlambatan penetapan APBD karena banyak faktor.

2. Dari beberapa faktor ini, yang cukup menonjol?

Perlu dilihat tahun-tahunnya. Tahun 2008 faktor politik sudah masuk disitu, artinya *bargaining* antara Dewan dan bupati karena anggaran 2008 itu ancang-ancang untuk pemilu 2009, sehingga resolusi konflik kepentingan antara Dewan dan bupati yang butuh waktu lama.

3. Bisa dijelaskan lebih lanjut faktor politik di 2008?

Semua partai politik, termasuk bupati itu kan saling ingin memanfaatkan APBD untuk kepentingan kemenangan partainya. Itu saja sebenarnya, saling jegal disitu. Misalnya bupati berusaha membungkam/ tidak memberi ke partai-partai lain untuk pemanfaatan APBD. Sebaliknya kepentingan Golkarnya dibuka seluas-luasnya. Mereka (partai) tahu sehingga saling mengganjal. Artinya harus ada resolusi dulu, akomodasi berbagai kepentingan.

4. Bentuk mengganjalnya?

Dewan menginginkan ada dana aspirasi, bupati tidak ingin ada dana aspirasi karena memang aspirasi digunakan untuk kampanye nanti. Tapi disisi lain bupati memasukkan banyak program yang juga tujuannya untuk itu.

5. Bupati mengusulkan banyak program melalui mekanisme apa?

Dilihat saja perubahan program, program yang tidak ada di musrenbang, itu intervensi bupati. Di musrenbang ini, muncul beberapa kegiatan bantuan yang diluar musrenbang. Bupati tangatangannya SKPD. Jika bupati punya keinginan, maka langsung ke SKPD bilanganya.

6. Jadi apakah bupati mendistribusikan keinginannya ke masing-masing SKPD?

Tidak sesederhana itu. Bupati itu kan pejabat politik, punya organisasi politik. Bisa saja melalui organisai Golkarnya langsung mengajukan ke dinas secara lisan, dinas konfirmasi ke bupati iya, diusulkan oleh dinas, kesannya usulan dinas. Kadang-kadang langsung ke saya juga, kang anggarkan ini, masukkan ini. Jadi berbagai cara, tapi di internal eksekutif. Itu yang membuat TAPD (kami) agak banci, bagaimana bisa membendung aspirasi Dewan karena jika Dewan dihalangi oleh kita, sementara bupati terus-terusan masuk, itu nggak fair juga

7. Pembahasan di DPRD, RAPBD dirasionalisasi, misalnya besaran defisit dipangkas. Jika melihat di Permendagri No 13/2006 sebenarnya sudah ada KUA dn PPAS yang sudah disepakati. Mengapa hal ini terjadi?

Itu sebenarnya, pertentangan saya dengan kepala DPPK. Jadi kan kalau menurut ketentuannya, KUA-PPAS disusun, disepakati dan atas dasar kesepakatan baru dibuat RKA, bahan RAPBD. Artinya angka-angka di KUA dan PPAS itu angka-angka yang belum pasti. Riilnya adalah di APBD. Persoalannya, saya ingin tadinya PPAS sendiri sudah ada riil angka-angka, usulan kegiatannya. Artinya harus sudah ada

Pra RKA. Itu sering ditentang oleh DPPK karena dianggap sebagai melebihi kewenangan Bappeda dan belum saatnya menyusun RKA. Padahal tujuannya, ingin lebih presisi dalam memperkiraan anggaran yang dibutuhkan.

8. Jadi, meskipun di PPAS sudah ada pagu untuk SKPD ketika diturunkan ke RKA, apakah angka di RKA itu yang akan dipakai?

Iya. RKA kan udah rincian per kegiatan, apa kegiatannya, volumenya berapa. Kalau itu sudah dilakukan juga pada waktu nyusun PPAS, itu kan jadi lebih detail. Kan seringkali begini, diperkirakan harga/nilai membuat kegiatan segini. Saat membuat RKA ternyata itu tidak efisien, masih perlu di efisienkan. Dalam waktu yang mepet, seringkali tim kami TAPD tidak sanggup menyaring/mengevaluasi seluruh RKA, meskipun ada tim peneliti RKA. Pertama karena menyangkut kapasitas tim, koordinasi antar tim maupun ada pula negosiasi-negosiasi antar anggota tim dengan SKPDnya.

9. Bentuk negosiasinya seperti apa?

Nggak tahu lah, itu kan perbuatan oknum. Misalnya ada oknum yang minta lap top. Tolong nitip saya lap top. Mau tidak mau dia memberi ruang kolusi kan, saya sebagai pimpinan tidak bisa mengontrol semua. Tetap saja ada peluang-peluang itu, atau memang tidak sengaja sedemikian banyak sehingga tidak terkontrol. Kita juga sering terkaget-kaget, sudah ditetapkan. Pada saat pelaksanaan, lho kok tidak kesaring ya.

10. Menurut pendapat bapak, kaitannya dengan Dewan yang mengkaji sampai level RKA dikaitkan dengan fungsi *budgeting* Dewan tepat atau tidak?

Kalau saya sih nggak ada persoalan. Hanya memang situasi sekarang ada baiknya Dewan mendalam sampai situ. Tapi kan sebagai lembaga politik sebaiknya kalau sudah normal, tidak harus terlalu mendalam tapi kan kalau tidak sedetail itu juga kita lengah di eksekutif. Kalau saya dari Bappeda merasa tertolong, karena selama

ini yang dituduh tukang nyoret Bappeda. Kesan itu kan kuat sekali. Pengalaman pembahasan RAPBD 2009 kemarin, kita bisa melihat Dewan lebih keras dari kepala Bappeda. Saya malah mensyukuri.

11. Ada stempel (cap) Bappeda sebagai tukang coret?

Iya, dan memang harusnya seperti itu, mereka kan memanfaatkan kelengahan kita. Harus diakui bahwa orientasi SKPD kan menggedekan anggaran. Kalau saya dari Bappeda merasa terbantu.

12. Jika dikaitkan dengan dana aspirasi?

Saya melihatnya sah-sah saja. Kan itu konsep awal saya. Mulai saya jadi kepala Bappeda, saya mengembangkan konsep ada 4 jalur penganggaran. Ada wilayah masyarakat, ada wilayah pemenuhan target-target pembangunan sebagaimana tercantum di dokumen perencanaan (RPJP, RPJMD), ada usulan partisipatif (*bottom up*), ada hak politik bupati, ada hak politik Dewan, hanya kami ingin memberikan porsi yang besar kepada kepentingan publik yang dua ini (*top down*) dan aspirasi masyarakat. Waktu itu konsep saya, DPRD 3 %, bupati 3 % kemudian sisanya publik, terbagi 2. Ada belanja rutin dan pembangunan, ada belanja aparatur. Kalau bisa belanja aparatur (belanja tidak langsung) ditekan, sementara belanja SKPD yang digedekan. Konsepnya seperti itu awalnya. Tapi ini yang membuat kami Bappeda berseberangan dengan dinas/lembaga lain karena mereka kan cenderung memperbesar belanja SKPDnya, untuk dirinya di belanja tidak langsung. Sementara kita lebih ke pro publik. Yang kedua, porsi aspirasi jadinya menggelembung, satu kursi menjadi 1 milyar. Untuk 2008 (900 juta) dan 2009 (1 milyar). Kami dulu di Bappeda merancang 300 juta saja aspirasinya.

13. Untuk konsep ini tertuang dalam satu komitmen?

Awalnya nggak. Awalnya malah ditentang bupati, tidak setuju ada dana aspirasi. dan Dewan juga tidak setuju karena terlalu kecil. Bupati ingin menghilangkan, keluar angka 3% dari simulasi proporsi anggaran. Saya melihat itu, ruang untuk politisi harus diberi. Kalau

musrenbang itu aspirasi populer, non partisan. Tapi kan anggota Dewan itu dipilih oleh konstituennya, harus ada perhatian dari yang terpilih dengan yang memilih. Itu konsep awal member ruang (kamar) untuk aspirasi.

14. Proses pembahasan banyak dilakukan diluar kabupaten Bandung, di luar kota, sehingga masyarakat tidak bisa mengakses. Apakah itu bagian dari proses memuluskan negosiasi?

Itu nanya ke Dewan karena masuk wilayah Dewan. Kita bahkan menghendaknya di gedung Dewan saja. Bahkan di Perda tentang perencanaan daerah, di situ ada kewajiban mengikutsertakan delegasi musrenbang. Kami di musrenbang menetapkan delegasi. Proses di Bappeda (sampai KUA PPAS), kami selalu melibatkan delegasi ini. Begitu KUA-PPAS diserahkan ke Dewan, dan kita mengingatkan perlu mengundang mereka, Dewan tidak pernah mengundang.

15. Fungsi *budgeting* DPRD seperti apa?

Mengontrol, *ex ante evaluation* menyusun anggaran. Benar atau tidak anggaran pemerintah akan dialokasikan secara efektif dan efisien. Jangan lantas jadi forum negosiasi kepentingan. Harusnya kepentingan-kepentingan itu sejak awal, pada saat musrenbang di semua tingkatan, kalau ada aspirasi dimasukkan. Nah, itu juga butuh kedewasaan masyarakat. Tapi kodratnya politisi itu punya hak, dia dipilih oleh konstituen, dia harus memelihara konstituen. Kalau saya tetap ada, hanya saja besarannya.

16. Jika Dewan adalah *ex ante evaluation*, menurut Bapak apakah saat ini Dewan sudah menjalankan tugasnya?

Beberapa tahun ini jauh lebih baik menurut saya. Mulai pembahasan 2009, itu sangat tajam, sangat kritis, sangat mendalam, meskipun motivasinya balas dendam dan sebagainya. Ada beberapa kalangan dari partai politik yang tidak menghendaki APBD digunakan oleh partai penguasa untuk kepentingan pemilu. Tapi, akibatnya bagus, mereka punya kemampuan mengevaluasi sampai detail RKA,

saya sambut baik, cukup bergembira dengan perkembangan kemampuan Dewan. Meskipun banyak kalangan menentang, termasuk para pakar bahwa DPRD tidak harus sampai level itu. Tapi manakala di wilayah eksekutifnya sendiri masih lolos bentuk-bentuk inefisiensi, saringan terakhir justru di Dewan. Saya sebagai orang Bappeda berusaha ingin anggaran yang efisien efektif sangat merasa terbantu dengan sikap dan kapasitas Dewan melakukan evaluasi RKA. Terbantu di satu sisi, meski dalam hal tertentu terhambat juga tapi itu bisa dimaklumi kan di tingkat politik.

17. Di internal TAPD, susunannya ada Sekda, Kepala Bappeda, Mekanisme kerja TAPD seperti apa?

Terus terang belum bagus, belum membanggakan. Jadi Asisten tidak ada peran, yang berperan kalau tidak kepala Bappeda ya Kepala DPPK. Saya sewaktu Kepala Bappeda, saya yang dominan, dan sesudahnya Kepala DPPK yang dominan, dan terus terang tidak segaris. Ini terkait dengan orientasi.

18. Bisa dijelaskan perbedaan orientasinya?

Kalau ada defisit saya cenderung di tajamkan prioritas. Jadi tidak sama pengurangan satu SKPD yang lain dengan lainnya. Kalau yang lain kan begini, inginnya kalau kurang segini, bagi rata saja. Pembahasan 2010 begitu katanya, semua kebijakannya semua anggaran dipotong 10%. Zaman saya nggak mau seperti itu, tetap balik ke RKA, ditajamkan RKAnyanya. Sehingga ada yang dipotong ada yang nggak.

19. Bukankah ada SEKDA sebagai koordinator TAPD?

Diserahkan ke kita. Kayak target PAD, di Litbang kita bikin penelitian-penelitian pendapatan, kita tahu misalnya potensi retribusi pasar 12,1 M. tapi maunya DPPK kan hanya narget 2,7 M. Kalau saya inginnya target sesuai potensi, kejar mendekati potensi, berantem melulu tuh di situ.

20. Kalau relasi antara SKPD dan Bappeda mulai kapan pak?

Memang menjelang musrenbang kecamatan. Kita memang numpuk pekerjaan di awal tahun atau akhir tahun sebelumnya. Karena gini, yang jadwal perencanaan tahunan tidak realistis dan memberikan keleluasaan pusat. Realistiskah? pada pertengahan bulan Januari sudah musrenbang desa? Padahal sebelum musrenbang desa, sudah ada garis besar kebijakan pembangunan, tahun berikutnya itu. Artinya RKPD harus disusun akhir Desember. Padahal di waktu itu SKPD jangankan, mikir loncat tahun berikutnya. Dia masih masih menyelesaikan anggaran tahun berjalan, sedang pembahasan APBD tahun depan dan dituntut oleh kita mikir tahun depannya lagi. Itu yang tidak realistis dan selama ini, disitu salah satu awal keterlambatan dari aspek teknis. Saya mengakui, selaku penanggung jawab Bappeda, musrenbang belum tepat. Secara teknis juga sulit kalau mau mengejar kualitas. Kesimpulan akhir saya mah, perencanaan tahunan lebih ke *review* dan koreksi yang harus diperkuat perencanaan jangka menengah.

21. Relasi antara Bappeda-SKPD paralel dengan proses musrenbang?

Kita meminta SKPD membuat laporan tahunan untuk kepentingan LKPJ. Secara bersamaan, kita juga meminta mereka untuk menyiapkan data kegiatan per lokasi per wilayah untuk tahun berjalan. Yang ketiga, kita menuntut mereka untuk menyusun Pra Renja mereka tahun berikutnya. Dituntut tiga produk sekaligus oleh kita (Bappeda), sebelum proses musrenbang berjalan. Dan saya bisa membayangkan betapa pusingnya SKPD. Dan kelemahan kita di kabupaten Bandung, harusnya pada saat dinas-dinas menyusun Renstra, harus ada kontrol sejauh mana Renstra konsisten dengan RPJMD. Itu tidak ada selama ini, harusnya Bappeda menguji Renstra SKPD, tapi itu tidak dilakukan sehingga wallahu a'lam, renstranya *match* dengan RPJMD atau tidak. Saya amati, Renja SKPD itu tiap tahun tidak konsisten. Misalnya, di Renja SKPD A tahun ini mengatakan bahwa kegiatan ini berlanjut, dengan sasaran yang meningkat. Ternyata di tahun depan di Renja dia tidak ada kegiatan itu. Keliatan bikinan sesaat, dadakan, karena kita tidak pernah ngontrol itu. Harusnya terkontrol. Idealnya, musrenbang desa sudah diarahkan oleh dokumen itu (rancangan awal RKPD), sehingga tidak macam-

macam. Tapi selama ini belum, dan secara teknis sulit dilakukan. Yang terjadi, msurenbang desa dibiarkan liar tanpa arahan, sehingga pas musrenbang kecamatan yang mulai kita aragkan, banyak hasil-hasil musrenbang desa yang tidak sesuai, kan frustrasi orang desa, sudah capek-capek diskusi tapi berguguran. Makanya sekarang ada juga kecenderungan masyarakat bosan dengan musrenbang.

22. Proses Bappeda mereview/mencoret usulan SKPD dilakukan tahapan mana?

Ya, di waktu mau musrenbang kecamatan. Yang dimusrenbangkan adalah rencana belanja publik. Belanja publik ada dari turunan jangka menengahnya (sektoral), dan ada yang untuk ditawarkan untuk pengembangan masyarakat (partisipatif). Jadi yang dari SKPD sifatnya konfirmasi dan klarifikasi, ada yang *block grant*. Silakan diisi oleh desa (murni dari masyarakat). Persoalannya porsi ini kan masih kecil sehingga rakyat merasakan akomodasi atas aspirasi mereka sangat terbatas. Jadi selama saya saja, berubah-ubah tiap tahun melakukan exercise.

23. APBD defisit besar dan realisasinya surplus?

Itu bukan surplus, karena banyak kegiatan tidak terealisasi. Tidak terealisasinya karena banyak hambatan. Untuk 2009, sisa , karena tidak ada perubahan anggaran. Ada gempap misalnya, bantuan datang tapi tidak bisa direalisasikan karena tidak ada perubahan anggaran. Jika SILPA setiap tahun besar, defisit tambah besar ya nggak, nantikan itu diluncurkan. Dievaluasi lagi, kegiatan penting diluncurkan, dianggap tidak penting ya *dicut*. Harusnya tidak pengaruh ke defisit itu kan hanya memindahkan ke tahun berikutnya. Nah, ini saya juga selalu berbeda dengan DPPK. Kalau saya konsepnya anggaran memang didefisitkan. Maksudnya gini, saya selalu ingin memaksimalkan potensi pendapatan untuk belanja. Harus habis, minimal seimbang, tapi saya cenderung defisit agar Dewan punya PR untuk menutup defisit. DPPK lain, ingin ada *saving*, kalau ada uang jangan dihabiskan semua. Kalau saya ingin dihabiskan semua. Ngapain ada duit nganggur, bahkan saya cenderung didefisitkan karena kita juga tidak yakin sumber pendapatan udah

segitu. Karena pasti ningkat. Dalam aturan penyusunan KUA-PPAS dan juga RAPBD, anggaran yang belum pasti DAU, DAK tidak boleh dinaikkan dulu. Jadi historis sama dengan tahun lalu. Tiap tahun pasti naik, cuma informasinya yang terlambat.

24. Apakah itu juga yang menyebabkan perbedaan angka di KUA-PPAS dan RAPBD?

Ya, angka KUA-PPAS adalah angka pada saat itu sesuai dengan informasi yang dimiliki. Sangat mungkin ada informasi baru di masa pembahasan, misalnya DAK nambah, bangub (bantuan gubernur) nambah, meskipun ada unsur internal dan eksternal. Internal misalnya di KUA-PAS plafonnya segini jadi berkurang, tapi ada juga faktor eksternal yaitu informasi-informasi baru terutama kaitannya dengan pendapatan sehingga mengubah APBD secara keseluruhan.

25. Menurut Bapak, keterlibatan masyarakat dalam penganggaran daerah seperti apa?

Sebenarnya melalui musrenbang itu, kesatu. Idealnya pembahasan anggaran itu transparan, terbuka meskipun tidak punya hak untuk intervensi. Saya pengalaman di Belanda, Denmark masyarakat nonton dari balkon, nandain partai mana yang pro rakyat, tapi tidak membahas detail karena eksekutifnya terpercaya. Bahwa jika dikatakan akan bikin jalan x rupiah, benar-benar x rupiah, tidak ada apa-apanya di jalan. Kita belum sampai kesitu.

26. *Mind set* efisien belum dimiliki SKPD?

Tiga tahun sebagai kepala Bappeda, nurunin anggaran dari 2007-2008-2009, saya merasa cukup mewarnai, anggaran Setda turunnya 48 Milyar selama 3 tahun. Sumber kekuasaan di Setda, markas besar, makanya jarang orang berani otak-atik, saya berani. Konsekuensinya saya tidak disukai memang.

27. Di APBD ada pagu belanja langsung dan belanja tidak langsung, proses komposisinya ditentukan di awal, ataukah belanja langsung sisa saja dari belanja tidak langsung?

Justru itu kebalik, belanja publik itu sisa dari belanja rutin, dulu, sampai saya masuk ke Bappeda, itu. Saya curiga makin gedhe, sehingga saya koreksi. Semua teriak, dipotong banyak, di tahun 2007. Dan saya *cut* banyak anggarannya, di situ mulai goncang, tapi Alhamdulillah, mulai berkurang. Belanja tidak langsung yang mayoritas gaji sampai hari ini saya tidak tahu gimana ngitungnya, disitu diumpetin juga itu oleh DPPK. Tumbuhnya bisa dilihat belanja tidak langsung SKPD kenaikannya tidak signifikan (*overhead* SKPD), tapi resikonya berantem dengan teman-teman.

28. Apakah memungkinkan untuk melibatkan Dewan diawal, di kebijakan strategis, seperti Pra KUA, sebelum rancangan RKPD yang disusun oleh eksekutif, ada kesepakatan Dewan dan pemda. ?

Terkait dengan hal itu, saya sering minta ijin bupati untuk membangun komunikasi di awal dengan Dewan, tapi sering dicegah oleh Bupati, beliau tidak mau sharing. Secara politis, kalau saya (jadi bupati) akan saya lakukan, agar *smooth* dari awal.

29. Apakah DPRD kurang memiliki proses musrenbang?

Nggak juga. Dewan diajak terlibat di musrenbang kecamatan, tapi maunya jadi kayak pejabat. Ngasih sambutan terus pulang. Tapi nanti masukin usulan)di akhir (saat pembahasan RAPBD), padahal dia bisa masukin di musrenbang (aspirasi konstituennya). Saya pernah ngakalin, sambutan Dewan tidak diawal, tapi diakhir, sore,ngamuk, merasa tidak dihargai.

30. Program P4, apakah memang sarana untuk menampung 300 juta untuk dana aspirasi?

Sejak tahun 2009, semua aspirasi dikandangi di P4. Sebelumnya bisa kemana saja, yang mau nitipin jalan kabupaten, ya ke Bina Marga. Ada yang Bansos, saya pikir untuk yang P4 ini harus diperlakukan khusus. Memang karakternya, aspirasi politik ya harus ada manajemen khusus.

III. Nama informasn : SM
Jabatan : Presidium Forum Diskusi Anggaran (FDA)
Waktu wawancara : Jumat, 7 Mei 2010 pukul 09.00 – 10.15 WIB

1. Apa faktor-faktor keterlambatan pengesahan APBD?

Untuk kasus yang terakhir (2010) sangat politis. Setelah terpilihnya DPRD, DPRD dilantik terlambat. Pembentukan alat kelengkapan, baru selesai di bulan Oktober-November. Bupati dalam konteks sebagai Ketua partai Golkar tidak menerima hasil alat kelengkapan itu karena hampir sebagian besar Golkar tidak punya posisi di alat kelengkapan itu. Itulah yang membuat mentok, bahkan urusan yang sangat urgen, soal bencana, sampai nggak mendapat respons yang baik, padahal waktu itu ada bencana gempa. Masyarakat jadi korban gara-gara konflik itu. Pada masa itu bupati sampai melarang staf-stafnya menghadiri undangan DPRD untuk membahas APBD. Perubahan APBD 2009 bahkan tidak dibahas sama sekali, APBD 2010 juga terlambat.

2. Bagaimana situasi keterlambatan di tahun 2009?

Untuk tahun-tahun sebelumnya, menurut hemat saya itu karena negosiasi alokasi anggaran. Sekarang juga sama namun lebih komplikatif karena ada faktor politik. Negosiasi anggaran selalu ada. Bupati ingin memasukkan, DPRD ingin memasukkan. Politik anggaran yang mempengaruhi cepat lambatnya pembahasan.

3. Contoh negosiasinya seperti apa?

Contohnya bupati bersikeras ingin memasukkan anggaran untuk gedung kesenian, yang cukup besar diajukan. Sebenarnya diajukan sejak 2009, tapi tidak lolos. Sekarang diajukan lagi, nah sekarang bupati ingin dimasukkan, sementara dewan sendiri ingin juga ada alokasi buat mereka, terutama untuk tahun 2010 itu soal aspirasi. Dulu ada aspirasi 900 juta per anggota, nah itu pengin dihilangkan atau diturunkan di 2010. Akhirnya itu tetap ada, karena negosiasi itu tadi. Gedung kesenian jadi oke, aspirasi juga. *Win-win solutionnya* seperti itu.

4. Keterlibatan bupati dalam proses penganggaran seperti apa?

Bupati secara langsung jarang sekali terlibat dalam pembahasan anggaran di DPRD. Dia selalu menyerahkan ke tim anggarannya, Sekda dan jajarannya. Tapi kan selalu semua apa yang disampaikan atau diputuskan oleh tim anggaran itu selalu atas petunjuk dulu. Boleh atau nggak. Dia memang tidak hadir secara fisik, namun sangat mempengaruhi. Komunikasinya lebih ke lobby-lobby.

5. Keterlibatan di awal?

Iya, tapi jarang sekali mengungkapkan keinginannya itu, apakah itu di publik atau langsung ke dewan, tapi melalui staf-stafnya. Setiap tahun anggaran selalu ada hal-hal yang dinegosiasikan, terkait dengan kepentingan masing-masing. Misalnya tahun 2009, isunya tentang TPP (tambahan penghasilan pegawai). Eksekutif bersikeras ingin memasukkan tambahan PNS, sementara untuk 2 tahun ini dewan juga ingin yang 1 M aspirasi itu.

6. Dana aspirasi, secara eksplisit dibahas di tahapan apa?

Di masa-masa pembahasan APBD, di perencanaan tidak pernah dibahas soal aspirasi.

7. Di KUA-PPAS apakah ada pembahasan dana aspirasi?

Tidak ada juga pembahasan dana aspirasi, memang pembahasan di ujung proses.

8. APBD Kabupaten Bandung 2010, defisit 416 M, dibahas di DPRD sampai akhirnya defisit berkurang menjadi 333M. Bagaimana prosesnya? Bukankah ada KUA dan PPAS yang didalamnya sudah ada besaran pendapatan, belanja dan defisit?

KUA dan PPAS dari sisi kebijakan program, relatif konsisten. Dari sisi alokasi anggaran seringkali tidak konsisten. Untuk 2010 apakah ini karena pengaruh dari tidak adanya APBD perubahan sehingga skenario defisit menjadi begitu besar, karena dengan tidak adanya APBD Perubahan, mungkin banyak kegiatan yang tidak terlaksana, sehingga defisit sangat besar.

9. Informasi dari Bappeda, hasil aspirasi itu masuk ke program P4. Jika sudah diakomodasi di program P4, berarti sebenarnya sudah ada ruang sejak awal. Bagaimana pendapat Bapak ?

Bagi saya, alokasi P4 itu bukan satu pagu sendiri, misal di KUA ada pagu untuk P4, tidak ada itu. Itu hanya pengelompokan. P4 itu dulunya dari P2D, aspirasi itu dikelompokkan di P4 itu. Di 2009 untuk P2D ada pagu khusus yang disediakan, sejak KUA sudah ada skenario, namun bukan hanya untuk dana aspirasi saja. Hasil musrenbang juga masuk dalam P2D, tapi dana aspirasi salah satu unsur yang bisa diakomodasi di P2D. Dana aspirasi itu bukan ada pagu khusus yang diberikan kepada dewan.

10. Bagaimana pendapat Bapak tentang fungsi budgeting DPRD?

Menurut saya fungsi *budgeting* tidak berarti kemudian dewan punya kewenangan untuk menentukan alokasi. Fungsi *budgeting* adalah dewan memastikan anggaran yang dirancang dan dilaksanakan oleh eksekutif sesuai dengan prioritas daerah. Yang jadi soal kan dengan model aspirasi ini banyak prioritas daerah yang semestinya bisa dilakukan, tapi tidak bisa dijalankan karena aspirasi ini rujukan kegiatannya bukan pada apa yang diprioritaskan oleh daerah tapi lebih pada apa yang dibutuhkan oleh konstituen. Bisa kebayang, aspirasi 900 juta itu jika dialokasikan untuk membangun sekolah, hasilnya jelas. Tapi aspirasi tidak dialokasikan ke situ, bisa mencair jadi apa saja. Bisa jadi gang, bisa jadi gedung RW, dari sisi perencanaan tidak terlalu efektif, tapi kalau dari sisi masyarakat beda lagi mungkin cara melihatnya.

11. Jika dibandingkan dengan hasil musrenbang, tidak beda jauh?

Ya, dari bentuk usulan. Usulan kita waktu itu, kalau aspirasi mau tetap ada, tolong bahannya itu ngambil dari hasil musrenbang. Tapi kebanyakan tidak merujuk kesitu. Karena beda pengusul dan dewan secara politis ingin ada hubungan langsung dengan konstituennya. Inginnya ada klaim, ini lho dari saya (bukti saya bekerja memperjuangkan kepentingan konstituen). Itu kan sarana untuk membangun komunikasi politik

12. Dari wawancara dengan anggota dewan, ada proses dimana dewan mengkaji sampai ke level RKA, bagaimana menurut pendapat Bapak? Kondisi bandung membutuhkan dewan masuk sampai ke proses detail?

Prosesnya, pertama kita (FDA) yang dorong. Mulai tahun 2007, warisan program *Participatory Budgeting & Expenditure Tracking* (PBET). Tapi ya itu tadi, ketika pembahasan RKA dilakukan, yang mengemuka sisi politisnya lagi, bukan pada aspek teknisnya, rasional atau tidaknya. Oh, ternyata eksekutif begini ya, ini menjadi bahan tawar menawar lagi. Ketika ditemukan efisiensi, bukan dialokasikan untuk kegiatan lain yang membutuhkan dana yang lebih untuk mencapai kinerja, tapi untuk dana aspirasi.

13. Dengan kondisi saat ini, apakah fungsi *budgeting* dewan sudah DPRD diimplementasikan?

Menurut saya belum maksimal, belum semestinya.

14. Bagaimana keterlibatan masyarakat dalam penganggaran daerah? Bisa dijelaskan?

Dari dari musrenbang, relative sudah bisa terlibat. Yang jelas di proses penganggaran masih ada hambatan untuk masuk.

15. Jika tidak diundang, sementara punya hak, bukankah delegasi musrenbang ini bisa proaktif?

Iya, tapi situasinya pembahasan anggaran tidak pernah dilakukan di kantor dewan. Selalu dilakukan di luar kota, di hotel yang tidak *accessible*. Itu menjadi kendala tersendiri, meski informasinya tahu. Dewan perlu membuka akses keterlibatan masyarakat, periode dewan yang sekarang sama saja dengan yang dulu.

16. Jika tidak ada *political will* dari dewan, apakah ada *political will* dari pemda?

Masih sebatas perencanaan saja, sebatas musrenbang. Tim anggaran internal betul. Untuk pemrakarsa pertemuan di pembahasan adalah dewan karena pemda juga diundang oleh dewan sehingga semestinya dewan yang membuka ruang keterlibatan masyarakat.

17. Keterlibatan masyarakat dalam penganggaran daerah seperti apa yang diharapkan?

Pertama kali sebelum partisipasi adalah transparansi dulu. Transparansi soal jadwal, soal dokumen yang hingga saat ini belum berjalan di Bandung. Meskipun kita dapat dokumen, itu dari kontak personal.

18. Bisa dijelaskan mengenai FDA, pembentukan, tujuan, apa yang sudah dilakukan?

Proses pembentukan diinisiasi oleh program PBET di tahun 2006 bulan Desember. Sejak dibentuk, FDA fokus pada pemantauan proses perencanaan penganggaran. Bentuk keterlibatannya itu mulai dari proses musrenbang, salah satunya dengan penguatan komunitas jaringan FDA untuk terjun, terlibat dalam msurebang maupun terlibat dalam proses fasilitasi musrenbang. Di proses penganggaran sendiri yang FDA lakukan adalah melakukan analisis anggaran, terhadap rancangan anggaran yang sedang dibahas melalui analisis APBD, analisis RKA. Beberapa temuan di APBD 2007 antara lain adanya *accress* lebih dari 2,5%. Sekarang yang sedang digarap oleh FDA adalah bagaimana meningkatkan kapasitas warga dan jaringan FDA mengenai anggaran. Salah satunya menyelenggarakan kursus politik anggaran, sampai

sekarang masih berjalan untuk kelompok masyarakat, dan bahkan untuk anggota dewan sebagai salah satu strategi kita untuk membangun komunikasi dengan dewan.

19. Dari sisi organisasi bentuk FDA seperti apa?

Dari strukturnya ada presidium, ada sekretaris eksekutif, ada kelompok kerja (POKJA). Ada Pokja riset, Pokja advokasi dan Pokja Pengorganisasian Masyarakat. Salah satu kerja FDA di 2008 adalah mengawal proses penyusunan Perda Jaminan kesehatan untuk penggratisan Puskesmas dan sekarang Perda itu sudah berjalan.

20. Untuk temuan analisis *access*, advokasinya seperti apa?

Lucu, hasil analisis temuan potensi efisiensi. Kita mengusulkan kegiatan apa yang perlu direalokasi, misalnya untuk sektor-sektor tertentu yang dianggap penting. Tapi selalu, yang muncul alokasi baru yang bukan untuk itu. Misalnya untuk tahun 2007 temuan efisiensi dijadikan beli mobil camat oleh eksekutif, guru honorer juga dikasih, tapi tidak besar hanya 5 milyar sedangkan untuk beli mobil sampai 38 milyar. Waktu itu temuan inefisiensi cukup besar sampai 60 milyar-an.

21. Jika melihat konstelasi, ada TAPD, ada SKPD, ada Dewan. SKPD di posisinya lemah ketika dihadapan dewan dan TAPD atukah sebenarnya SKPD punya *bargain position*?

Yang pernah saya ikuti langsung, misalnya Dinas Kesehatan, memang posisinya tidak terlalu kuat dihadapan TAPD. Bahwa ada alokasi anggaran untuk sektor tertentu memang karena kebijakan dari TAPDnya itu sendiri, kebanyakan mereka menerima saja apa yang dialokasikan untuk SKPD. Ada kabar Bappeda potong sekian, terima. Tambah sekian juga terima, tidak argumentatif. Kelihatannya pasrah.

22. Proses penurunan belanja SKPD?

Sangat politis. Contoh fungsi budgeting. Pembangunan jalan, dikotak-kotak berdasarkan aspirasi dewan. Anggaran jalan yang mestinya jadi satu anggaran yang utuh, memang jadi sepuluh jalan Sepotong-potong, tidak ada yang tuntas. Kalau dewannya bagus kan semestinya selesaikan satu dulu, nanti giliran yang lain.

23. Di akhir pembahasan. Apakah sangat mungkin ada usulan-usulan yang masuk?

Sebelum final, ada saja usulan yang masuk.. dari dua pihak, dewan dan bupati. Tawar menawar, itu saja. Bupati bisa dalam rangka mempertahankan usulan, dan kita tidak bisa mengontrol.

IV. Nama Informan : DK
Jabatan : Kepala Bidang Program Bappeda
Waktu wawancara : Kamis, 6 Mei 2010 pukul 13.00 – 14.30

1. Bagaimana proses perencanaan, metode penentuan target pendapatan, belanja dan besaran surplus dan defisit?

Penyusunan perencanaan pembangunan terutama mengacu pada UU No 25 Tahun 2004 dan PP 8 tahun 2008. Perencanaan ada yang berdimensi jangka panjang, jangka menengah dan berdimensi jangka pendek/tahunan. Tahapan awal yang dilakukan oleh daerah adalah penyusunan rancangan awal, musrenbang, penyusunan rancangan akhir, dan penetapan. Ini tidak hanya untuk RKPD saja, semua proses perencanaan ada 3 tahapan, ketentuan di UU dan PP. Analisis yang dipakai untuk perencanaan secara umum menggunakan analisis SWOT, secara bertahap dari perencanaannya sendiri kita juga berusaha mengenalkan pendekatan SMART Planning. Kegiatan jelas, terukur, dapat dilaksanakan, sesuai dengan kemampuan sumber daya dan waktu. Pendekatan itu kalau dalam proses perencanaan itu lebih mengarah pada pendekatan *technocratis planning*. Dari sisi perencanaan kita mengenal ada beberapa pendekatan, ada pendekatan *top down policy*, ada *bottom up policy*, ada pendekatan politis. Ranah kita di Bappeda mencoba menggabungkan berbagai macam pendekatan.

2. Dalam proses teknoratis, bagaimana relasi antara Bappeda dan SKPD di awal tahun ?

Kita selaku Bappeda menyusun Rencana Kerja daerah, mencakup berbagai macam institusi, baik instansi yang menangani urusan pekerjaan umum, menangani pendidikan, urusan lain-lain. Kita coba gabungkan menjadi dokumen perencanaan tahunan daerah. Intinya tetap dari rancangan Renja SKPD, dikompilasi menjadi rancangan awal RKPD (setelah ditambah dengan dokumen-dokumen perencanaan yang lain, seperti RPJM maupun RPJP serta dokumen perencanaan di tingkat perencanaan di atasnya, baik RKP maupun RKPD Provinsi).

3. Surplus atau defisit ditentukan diakhir, atukah defisit ditetapkan dulu ?

Prosesnya bisa bolak balik, dengan proses iterasi, dua-duanya kita lakukan. Kita mengawali dari menghitung berapa kebutuhan secara keseluruhan. Dimulai menghitung kebutuhan belanjanya berapa, sementara dalam waktu yang bersamaan teman-teman di DPPK dan SKPD yang menjadi pemasok pendapatan juga melakukan penghitungan-penghitungan, berapa potensi yang tersedia. Sehingga didalam proses untuk ketemu pagu belanja yang maksimal

dengan pagu pendapatan yang minimal, nanti akan ketemu di tengah. Berapa ketemu defisit, dan berapa ketemu surplus, dilakukan di proses yang tadi, antara pendapatan dan belanja dipertemukan. Ketika terjadi defisit yang terlalu besar, yang dilakukan adalah merasionalisasi belanja yang sudah diusulkan tadi.

4. Dalam perjalanan di DPRD, DPRD meminta untuk dikurangi lagi defisitnya dan selain itu ada pula permenkeu tentang batas maksimal defisit. Apa pendapat Bapak?

Memang di aturannya tidak boleh dari angka tertentu, dari non SILPA (pembiayaan netto). SILPA di tahun 2009 besar karena banyak yang tidak terserap dan itu berpengaruh di 2010. Surplus di 2009 mencapai 170 M, faktanya menunjukkan demikian. Apa boleh buat, karena idealnya target defisit 4,5% maka idealnya perencanaan dan penganggaran pun plus minus tidak boleh lebih dari 4,5%. Sekarang yang terjadi adalah kita tidak bisa membuat asumsi besaran dana transfer yang akan kita terima, karena ketika tahun anggaran yang akan kita susun, masih mengacu pada perhitungan anggaran tahun sebelumnya, untuk DAU, DAK, ketentuannya seperti itu. Kalau perhitungan berdasarkan data empirik, menunjukkan kenaikan dana transfer dari Jakarta ke daerah menunjukkan kenaikan 17,25% per tahun pertumbuhan. Tapi kita tidak dibenarkan untuk menggunakan angka kenaikan itu. Konsekuensi dari asumsi hitungan seperti itu, padahal kita tahu bahwa tahun depan akan mengalami peningkatan, maka kita menghitung, defisitnya menjadi besar, di atas 4,5%.

5. Kalau kaitannya dengan pagu indikatif khusus untuk belanja langsung? Ya, khusus untuk belanja langsung.

6. Kaitannya dengan proses musrenbang kan sudah cukup terjawab dengan pagu indikatif, bagaimana pendapat Bapak terkait usulan aspirasi dari dewan? Praktek seperti apa?

Tahap awal, kita menampung aspirasi-aspirasi yang muncul dari anggota dewan melalui program P4 (Program Penguatan Pembangunan Pedesaan). Ini sudah cukup lama sebenarnya, mulai tahun 2000-2001, dengan nama program P2D (program Pembangunan Prasarana Desa). Sekarang berkembang menjadi P4. Nah, tahapannya, memang biasanya pada saat menjelang proses pembahasan anggaran. Selama 10 tahun ini muncul pada saat di Banggar, tapi 2009 dan 2010 kita coba memberikan tawaran dalam bentuk *long list* atau shopping list yang tidak terakomodir hasil musrenbang.

7. Apakah ada usulan dewan yang masuk menjadi kegiatan di SKPD ?

Ada, sesuai dengan kewenangannya. Bisa saja masuk kemana-mana, selama usulan yang disampaikan sesuai dengan Renstra maupun Renja SKPD yang bersangkutan. Kalau dia nggak sesuai, pasti nggak bisa dipertimbangkan.

8. Apakah ada usulan dewan yang masuk ke Bantuan Sosial?
Ya itu tadi, dilakukan ke mekanisme belanja bantuan keuangan. Bantuan sosial itu lebih cenderung banyak ke organisasi masyarakat yang sifatnya di luar itu. Ada tapi persentasenya tidak terlalu besar
9. Di proses pembahasan, apakah DPRD ikut sampai review RKA?
Kalau RAPBD kan ya ngeliatnya ke RKA, bahan bakunya di RKA. Ya, bisa saja kan, ada proses pemeriksaan dan klarifikasi karena dewan juga punya hak budgeting. Selama bisa dipertanggungjawabkan oleh SKPD di pengusul kegiatan, ya dewan akan mempertahankan. Selama tidak bisa dipertahankan, ya akan dirasionalisasi.
10. Apa pendapat Bapak dalam kaitannya dengan dewan meneliti RKA?
APBD sekarang lebih rinci strukturnya. Mereka berhak tahu tentang yang detail. Benar nggak sih belanja ini? Ketika menanyakan kegiatan A, kenapa belanja pegawainya lebih besar ketimbang belanja modalnya. Dokumen apa yang akan dijadikan pegangan untuk mengklarifikasi itu kalau tidak melihat RKA. Kalau sekarang model APBDnya rinci, maka rincian kegiatan muncul, strukturnya akan memunculkan pertanyaan-pertanyaan maka data atau dokumen yang dipegang adalah RKA dan kalau strukturnya seperti ini, mutlak RKA diperlukan untuk menguji.
11. Bukankah di TAPD sudah ada tim peneliti RKA?
Ya, itu juga ditempuh oleh kita namun baru sepihak. Ketika proses pembahasan oleh TAPD dengan Banggar, kan tidak semua anggota TAPD mampu menjelaskan itu. Rincian detail yang tahu kan Dinas, jadi kadang-kadang Dinas juga diundang. Ini yang seharusnya tidak usah, cukuplah dengan TAPD.
12. Dengan proses yang seperti itu apakah berkontribusi terhadap lamanya proses pembahasan?
Bisa jadi, karena bisa kebayang satu SKPD mengelola antara rata-rata 40-50 kegiatan, untuk Binamarga bisa sampai 300 kegiatan.
13. Dana aspirasi untuk dewan, apakah memang perlu ada, karena ada pendapat yang mengatakan tidak perlu?
Kalau normatif perlu, kalau mengikuti aturan yang ada tidak perlu. Semuanya kan mesti terukur. Bisa saja ada anggapan, wong saya wakil rakyat, wajar saya mengalokasikan sendiri. Itu nggak bagus dari sisi perencanaan. Itu terjadi dan secara normatif belum ada pijakannya.
14. Menurut bapak DPRD sudah tepat menjalankan fungsi *budgeting*nya?

Memang sebetulnya kan hak penganggaran itu tetap ada batasan dan aturan yang ada. Membaca di susunan DPRD dan DPR (terbaru di UU No 27 Tahun 2009) terhadap fungsi anggaran, maka yang dilakukan saat ini terlalu berlebihan, terlalu sampai detail. Yang sebenarnya substansinya DPRD mengawal bersama-sama untuk membangun pemerintahan ini, mengalokasi anggaran secara efektif, efisien dan tepat sasaran. Mestinya dia (DPRD)) hanya melihat dalam konteks yang sifatnya makro tidak perlu sampai ke detail.

15. Apakah ada relevansinya atau tidak, forum resmi dewan di KUA PPAS (Juni sesuai aturan) pada prakteknya selalu telat? Bagaimana pendapat bapak?
Kalau menghitung masuknya Juni, sebenarnya DPRD, sudah memiliki ruang cukup banyak. Yang harus dibenahi di birokratnya sendiri.
16. Apa kendala KUA PPAS telat?
Saya melihat banyak faktor, pertama yang mengajukan KUA-PPAS walaupun diusungnya oleh Bappeda, adalah kewenangan TAPD, dan di pimpinan Kepala Daerah untuk menyampaikan Nota Pengantar KUA-PPAS. KUA itu jembatan antara RKPD dan RAPBD, ada ruang dimana institusi dewan itu menggunakan haknya untuk melakukan proses penganggaran. Sebetulnya kalau dewan konsisten dengan apa yang akan dibangun, riil pembahasan RAPBD itu di KUA-PPAS, idealnya karena disitu baru menetapkan besaran target, baik yang terkait dengan pendapatan, belanja, karena kita mencoba rencana yang dilakukan oleh eksekutif dan pengajuan indikatif pendanaan, disampaikan ke dewan melalui KUA-PPAS.
17. Bagaimana hubungan TAPD dengan SKPD ? Apakah masih ada proses nego-nego antara SKPD dengan TAPD? atukah apapun keputusan TPD, SKPD nurut ?
Ya, kalau dalam sistem birokrat kan harus satu kesatuan. Kita juga tetap memfasilitasi, memberikan ruang selama itu tetap program menopang capaian sasaran-sasaran dalam skala kabupaten, dalam skala satu tahun, dalam skala rentang waktu sampai lima tahun, tetap akan disupport. Itu tentunya dijabarkan melalui renja SKPD. Jadi argumentasi terhadap rencana kerja SKPD betul-betul berdasarkan asas kebutuhan, bukan keinginan.
18. Bagaimana proses SKPD menghadapi DPRD?
Itu kan permintaan dari DPRDnya itu sendiri. Artinya kita tidak membatasi bahwa anda ketemunya dengan TAPD. Kalau mereka butuh klarifikasi secara langsung, dewan memiliki otoritas untuk memanggil dan mengundang SKPD. Tidak *overlapp*.
19. Melihat fakta, bahwa 2008, 2009, 2010 rata-rata telat, penetapan APBD kabupaten Bandung. Bagaimana pendapat Bapak ?

Yang jelas dari sisi waktu, yang banyak faktor baik internal maupun eksternal. Faktor internal yang ada di kita mungkin karena beberapa kegiatan yang terakumulasi. Lalu ketersediaan SDM juga seperti saya sekarang kan bekerja untuk memformulasikan dokumen perencanaan pembangunan, itu banyak diskusi, banyak koordinasi dengan SKPD. Sering kali kita menyiapkan waktu ini, nggak bisa, makanya mundur, ini adalah faktor teknis. Dokumen ini kan produk pemerintah, bukan produk Bappeda dan Bappeda melakukan fungsi koordinasi. Ketika itu belum selesai di setiap pekerjaan, itu menjadi beban di pembahasan berikutnya (numpuk). Terkait dengan SDM, keterbatasan SDM yang tersedia, dapurnya di saya. Faktor eksternalnya, faktor eksternal di luar Bappeda, karena yang mengusung APBD ini kan bukan hanya Bappeda, tapi TAPD. Semua seolah-olah tertumpu ke Bappeda. Padahal kalau mau jujur itu tupoksinya mereka (DPPK). Memutuskan APBD ini dimajukan atau tidak ke dewan bukan kewenangan Bappeda, tapi TAPD. Di sisi lain, legislatifnya kadang-kadang seperti itu. Faktor 2009 misalnya. Ketika ingin kita usung, para pimpinan politik kita mengatakan, ya sudahlah pembahasan nunggu setelah anggota dewannya baru, atau bupati punya kehendak seperti ini. Itu intervensi politiknya seperti itu. Dan itu di luar kewenangan kita, itu menjadi faktor penghambat. *Delay* waktunya cukup lama, di luar kontrol kita, susah memprediksi. Terus APBD kan mestinya terukur. Kita menunggu dari pusat, kita menunggu dari provinsi. APBD provinsi dan APBN juga waktunya belum jelas kapan. Jelas, akurasi dibutuhkan karena akan mempengaruhi angka pendapatan dan otomatis berpengaruh di angka defisit dan SILPA. Kalau di komponen PAD, bisa kita atur, belanja kita atur. Yang jadi masalah, ketika ini terlambat dan di luar kewenangan kita, ini menghambat secara keseluruhan. Bayangkan jika ada potensi kenaikan kita harus mengubah semua struktur yang ada di sini. Itulah kenapa disebut pendapatannya minimal dan pendekatannya maksimal, itu seperti itu.

20. Kenaikan dan penurunan belanja setiap tahun seperti apa prosesnya? Apa yang menjadi dasar? Misalnya, trend belanja sosial yang menurun selama tiga tahun terakhir.

Tergantung kebutuhan. Sekarang ini belanja sosial menjadi lebih terukur. Belanja sosial juga kadang-kadang ada bantuan dari pemerintah provinsi, bentuknya juga bantuan sosial itu. Ketika masuk di APBD mereka sudah mengeluarkan list untuk siapa, kita hanya meng-insert saja. Kalau kita menghitung-hitung khusus di bantuan sosial yang ada di lingkup kabupaten semata, sebenarnya setiap tahun mengalami penurunan karena penerimanya harus jelas. Bantuan sosial setiap tahun mengalami penurunan karena itu tadi, kita ingin jelas kalau memang masuk ke kegiatan atau program yang diusulkan SKPD yang menjadi tupoksinya ya lebih baik masuk ke kegiatan.

21. Sumber-sumber informasi utama dalam menyusun RAPBD apa sajakah?

Yang kita lakukan selain membaca dokumen yang sudah ada, juga kan melakukan konsolidasi dengan SKPD terkait, SKPD yang menjadi pemasok.

Jadi yang bisa kita naikkan, dan diturunkan yang menjadi kewenangan kabupaten, yaitu pajak daerah dan retribusi daerah (PAD). Sementara pendapatan-pendapatan transfer (DAU dan DAK) kita masih menggunakan data tahun sebelumnya. Bagaimana menghitung potensinya, itu dilakukan.

22. Dari data sekunder, APBD Kabupaten Bandung defisit di anggaran dan surplus di realisasinya. Bagaimana pendapat Bapak ?

Dalam menyusun *budgeting*, pertama yang kita tulis apa yang kita rencanakan. Misalnya diproyeksikan kita akan mendapat 100Milyar. Belanja kita juga sama 100 M. Tapi di tengah perjalanan (misal 2009), tidak ada perubahan maka di APBD tetap 100M, tidak tercatat sebagai 100 plus x. Maka ketika masuk di tahun berjalan untuk menyusun yang 2010, yang 2009 tidak masuk di situ maka akan menjadi hitungan 2010. Anggaran yang baru untuk 2010, duitnya baru diterima setelah diketok palu. Otomatis, belum bisa dilaksanakan karena kita tidak boleh melaksanakan kegiatan yang tidak ada anggarannya. Maka, pada saat perubahan atau ada penambahan pendapatan dari pemerintah provinsi, itu dari sisi waktu memerlukan waktu yang cukup lama, itu tidak bisa dilaksanakan dan menjadi SILPA, menjadi kelebihan. Bukan berarti Pemda Kabupaten itu tidak menyerap, tidak seperti itu anggapan di luar kan lain. Seolah-olah Pemda tidak sanggup menyerap padahal menganggarkan sebesar itu. Orang keterimanya juga baru belakangan.

23. Apakah ada kuota untuk dana aspirasi berapa?

Tidak. Ya, tergantung, potensi yang tersedia (untuk aspirasi). Sementara untuk yang reguler (antara 100 juta. Dan dari 277 desa/kelurahan rata-rata mencapai 30 Milyar yang diusung oleh masyarakat.

24. Jatah per anggota?

2010 mereka minta 1 M. Kemarin hitung-hitungannya per anggota dewan itu 600 juta. 600 juta kali 50 ketemu 30 Milyar.

V. Nama Informan : AS
Jabatan : Ketua Fraksi Madani (Anggota Komisi A)
Waktu wawancara : Kamis, 6 Mei 2010 pukul 16.15 – 17.15

1. Bagaimana proses pembahasan RAPBD di DPRD ?

Regulasi dari pembahasan adalah Permendagri No 13. Setiap tahun muncul juga Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD. Kenapa terlambat karena kita menerima juga terlambat. Perlu jujur disampaikan

24 Agustus 2009 DPRD baru Kabupaten Bandung dilantik. Kemudian, UU tentang MPR, DPR, DPRD, DPD (UU No 27 tahun 2009) baru lahir kemudian. Sehingga kita untuk menentukan setelah pelantikan ada 3 hal yang harus dikerjakan. Pertama, menentukan pimpinan sementara DPRD. Kedua, pimpinan sementara membentuk fraksi, ketiga pimpinan bertanggungjawab membuat tatib DPRD. Pimpinan itu sendiri ada berdasarkan Tatib yang lama. Kemudian, setelah pimpinan ada diupayakan untuk membuat Tatib. Ketika pimpinan ada, Tatib sudah ada, diimplementasikan. Salah satu implementasinya adalah bagaimana mengisi alat kelengkapan dewan. Uniknya di Kabupaten Bandung itu, ketika terjadi pengisian alat kelengkapan, ada partai besar yang tidak kebagian apapun. Saya keluaran saja, Golkar saat itu tidak dapat. Hanya saja, kebetulan sekali ketua DPD Golkarnya itu bupati, disitu sebetulnya yang menjadi permasalahan pokok sehingga dalam hal ini karena dominasi kekuasaan, kita menyebutnya politisasi birokrasi, seolah-olah bupati menganggap Tatib itu tidak legal atau cacat hukum. Itu awal mulanya sehingga apa yang diinginkan bupati adalah bagaimana tatib itu direvisi, dan kemudian berdasarkan tatib revisi ada lagi reposisi kepemimpinan. Secara politis, ada tarik menarik kepentingan politik yang sangat kuat antara kelompok yang tadinya jadi pimpinan dengan kelompok yang sekarang jadi pimpinan. Itu berimplikasi pada pembahasan APBD Perubahan 2009 yang juga berimplikasi pada APBD murni untuk 2010, sampai-sampai karena sedang terjadi dinamisasi yang sangat kuat berkembang seara politis antara eksekutif dan legislatif, sehingga setiap kali kita Banggar yang ada saat itu memanggil TAPD, untuk membicarakan APBD Perubahan 2009, itu diboikot, dilarang hadir. Sudah beberapa kali itu. Jadi artinya kegiatan-kegiatan di dewan ini menjadi stagnan. Di satu sisi kita juga berhadapan dengan penanggulangan bencana alam karena 2 September kena gempa dan beberapa kecamatan parah sekali. Di tengah-tengah seperti itu, bayangkan muncul Peraturan Bupati No 32 Tahun 2009 untuk mengubah Peraturan Bupati No 7 tahun 2009 tentang Penjabaran APBD, yang kemudian dalam aplikasinya karena tidak ada APBD perubahan, jadi seperti penjabaran APBD Perubahan. Di tengah -tengah itu pulalah pada tanggal 30 Desember 2009 kita baru bisa memulai rapat untuk membahas APBD 2010. Itupun kita baru bisa KUA dan PPAS yang sebenarnya menurut Permendagri di bulan Juni. Jadi kenapa terlambat sudah bisa dibaca.

2. Situasi 2009 seperti apa?

Untuk 2009 memang ada disharmonis antara eksekutif dengan legislatif. Saat itu sebetulnya yang menurut hemat saya yang kurang harmonis pimpinan dewan dengan bupati.

3. Apa yang menjadi penyebabnya? Apakah terkait dengan TPP?

Eksekutif kan butuh 90 M untuk TPP, sementara legislatif menyatakan bahwa TPP belum bisa digunakan karena kajiannya belum selesai. Sehingga terjadi molor juga sampai bulan April, tarik menarik. Kalau kita maknai dan cermati berujung juga pada politik. Jadi memang di Kabupaten Bandung ini sarat dengan nuansa kepentingan politik.

4. Untuk tahun 2010, di awal, TAPD mengajukan defisit 416 M, ketika disahkan turun menjadi 333 M. Bisa dijelaskan proses penurunan seperti apa?

Ketika Nota Pengantar keuangan, setelah KUA-PPAS disepakati, kita mendapatkan RAPBD kita ada 416 M defisitnya. Nah, kemudian kita yang membahas RAPBD sekaligus dewan yang memiliki hak budgeting jelas melakukan pembahasan. Kok bisa sampai defisit segedhe itu sih? Maka itu mencoba merasionalisasi kemudian mencoba mengefisiensi untuk mata anggaran yang tidak terlalu mendesak dan tidak terlalu penting.

5. Menurut Bapak, fungsi budgeting DPRD seperti apa?

APBD kan *endingnya* adalah perda. Dengan demikian maka pembahasan APBD itu merupakan kewenangan dari dewan, termasuk menentukan berapa sih sebetulnya pendapatan yang akan kita cari, berapa belanja yang akan kita belanjakan, pembiayaan seperti apa, baik masuk maupun pengeluaran. Itu jadi haknya dewan sesuai dengan kewenangan budgeting dewan. Dengan demikian, dewan tidak hanya memiliki kewenangan untuk membahas tapi

memiliki kewenangan untuk menentukan. Hanya yang jelas, meskipun demikian, tentu punya asas-asas tersendiri, tidak asal pangkas.

6. Seringkali anggota dewan dihadapan pada pemenuhan kebutuhan konstituen. Praktek pengakomodasian usulan aspirasi konstituen seperti apa?

Kalau ditanyakan khusus untuk dewan, nanti dewan mengarahkan supaya dewan seakan-akan memiliki ruang untuk menyampaikan aspirasi konstituen untuk masuk di perencanaan untuk masuk di penganggaran. Itu masuk di program P4, *leading sector* BPMPD.

7. Peran SKPD dalam pembahasan seperti apa?

Memang SKPD yang memiliki RKA, pembahasan dengan SKPD alot juga karena setiap SKPD ada biaya langsung dan biaya tidak langsung. Anggaran SKPD dirasionalisasi, kita berhadap-hadapan. Ketika rapat Banggar SKPD kita panggil. Jika memang rasional, kita loloskan. Ada bahkan SKPD yang terlalu kecil mengajukan RKA, kita dorong, tapi jarang yang seperti itu. Contohnya, di Dinkes, ada sedikit, terus di Satpol PP, Kesbanglinmas, tapi tidak banyak. Kesbanglinmas contohnya tentang kenaikan tunjangan untuk Linmas (Hansip).

8. APBD defisit nanti ketika realisasi SILPAnya cukup besar ? Bisa dijelaskan faktor-faktor terjadinya hal ini?

Terjadinya SILPA itu karena memang ada beberapa mata anggaran yang memang tidak bisa terealisasikan. Di setiap tahun kita hampir 150M SILPAnya. Memang suatu hal yang unik, setiap penganggaran kita selalu defisit. Salah satunya memang kabupaten Bandung ini adalah kabupaten yang terlalu kaya dengan PNS, dan juga luas, banyak penduduknya. Kalau kita lihat dari program TPP saja ada 90 M

untuk pejabat struktural. Ada beberapa mata anggaran yang tidak terealisasikan sehingga muncul SILPA.

9. Apakah menurut bapak DPRD sudah tepat menjalankan fungsi *budgetingnya* selama ini?

Secara pribadi, berpendapat bahwa dikabupaten Bandung kita ada semacam dominasi eksekutif. Pembahasan Banggar sudah selesai, setiap SKPD sudah ditentukan sesuai dengan pembahasan banggar. KUA-PPAS selesai, pembahasan sudah selesai, Bamus sudah selesai, tiba-tiba saja eksekutif TAPD membuat yang diprakarsai mungkin oleh kepala daerahnya sekaligus memerintahkan kepada Sekdanya sebagai koordinator dan TAPD sebagai pembahas, membahas khusus tentang budget/RKA Setwan. Bayangkan saja, ketika pembahasan di dewan dengan TAPD dan seluruh SKPD, kita sudah menetapkan 32 Milyar untuk Setwan. Tapi setelah ada pembahasan yang tadi, yang di luar aturan pembahasan, kita jadi jatuh ke 26 M. Dalam hal ini kita tidak melihat 7 M-nya, tapi melihat ada dominasi eksekutif terhadap kewenangan legislatif, termasuk kewenangan penganggaran.

10. Ketika proses pembahasan, apakah dimungkinkan masih ada usulan-usulan baru?

Sangat mungkin, baik dari SKPD maupun hasil aspirasi, bahkan ini digunakan sebagai alat bargaining.

11. Alat bargainingnya seperti apa?

Silakan, keinginan dewan apa, kalau keinginan eksekutif ini. Jadi seolah-olah dibargain-kan. Kalau ini mau kita acc- , ini juga harus di acc. Sebetulnya di 2010, lebih baik ketimbang tahun-tahun sebelumnya. Dulu kita sangat permisif terkait ajuan-ajuan baru, sekarang kita sangat merasionalisasi itu.

12. Situasi sekarang cukup dinamis antara eksekutif dan legislatif. Apaah dimungkinkan jika ada kelompok masyarakat (FDA) atau media yang bisa menjadi kelompok penyeimbang (penengah). Proses bisa

ditransparankan, ada masyarakat yang mengawasi, bagaimana pendapat bapak?

Sebetulnya kita sebagai dewan mendorong hal itu terjadi. Misalnya seperti kemarin di rapat LKPj pembahasan 2009, kita mendorong sangat kuat, sampai marah-marahan.

13. Informasi apa saja yang digunakan dalam proses pembahasan APBD?

Jadi kita membandingkan tahun sebelum, bahkan dua tahun sebelumnya untuk kemudian kita bisa menghasilkan angka pasti di 2010. Selain itu kita juga melihat dari segi aspirasi masyarakat yang muncul karena kita juga ingin ada partisipasi masyarakat. Jangan sampai kita hanya ingin membuat anggaran itu bersifat *top down*, kita ingin ada *bottom up*nya juga. Sehingga kita ada pola musrenbang itu. Ada public hearing, ada hasil reses yang muncul. Yang ketiga juga kita memang ada cantolan di KUA-PPAs mengikuti trend yang sedang berkembang, semisal Porda itu kan kita mengikuti project dari pemerintah di atasnya, termasuk dari kinerja juga, komposit IPM seperti apa?

14. Realisasi anggaran tahun sebelumnya dijadikan dasar penentuan alokasi?

Iya, sebagai dasar perbandingan itu tadi karena kita kan menilai SKPD tertentu dari sisi aspek kinerja. Targetnya berapa, realisasinya berapa. Kalau tidak membandingkan kan bahaya juga, jangan-jangan diberi target sekian ternyata tidak nyampe juga.

VI. Nama Informan : AN
Jabatan : Anggota Perkumpulan Inisiatif (NGO)
Waktu wawancara : Senin, 3 Mei 2010 pukul 16.30 – 17.30

1. Bagaimana proses penyusunan anggaran di Kabupaten Bandung?

Formal, tahapan relatif sama, sesuai dengan prosedur. Yang membedakan adalah intrik-intrik di dalamnya. Contoh intrik, katanya, DPRD baru terpilih. Orang Golkar tidak kebagian satu posisi penting,

padahal Golkar Partai dominan. Di satu sisi, bupati orang Golkar, ketua DPD Golkar Kab. Bandung. Ya, ceritanya, marah, kekanak-kanakan. Tapi jadi saling boikot. DPRD mau membahas, eksekutif nggak datang, DPRD sudah setuju, eksekutif tidak mensahkan. Gitu aja terus jadinya, nggak selesai-selesai sampai akhirnya APBD Perubahan 2009 tidak ada.

2. Secara umum, APBD kabupaten Bandung telat. Apa pendapat Bapak terhadap proses yang telat?

Dari selentingan-selentingan ya, negosiasi politik antara DPRD (anggota, bukan kelembagaan) Kamu dapat apa, saya dapat apa, terjadi di tahap pembahasan. Contohnya, 2009, dibahas lama. Ada yang melihat itu sebagai kesempatan kampanye, hal-hal seperti itu yang menyebabkan pembahasan jadi lama, ketika sudah disahkan pencairan jadi berbelit, karena selalu dikait-kaitkan dengan isu seperti itu.

3. Fungsi *budgeting* DPRD menurut pendapat Bapak ?

Menurut saya, hak *budgeting* termasuk juga hak mengajukan usulan anggaran, sampai saat ini belum ada aturan hukumnya, kalau jalur partisipatif kan ada musrenbanglah, tapi kalau jalur politik belum jelas. Yang ada ya jatah-jatah saja, untuk DPRD jatah berapa untuk alokasi konsituennya. Pada prakteknya, jalur politik yang lebih kuat. Tapi tidak secara formal, tapi informal karena pada prinsipnya mereka kan menjanjikan sesuatu kepada konstituennya. Dan itu harus dipenuhi, tapi kan sampai sekarang belum ada penyalurannya. Kalau dari sisi perencanaan, itu nggak bisa masuk kategori perencanaan.

4. Ada pendapat yang mengatakan perlunya memberi ruang bagi politisi. Bagaimana pendapat bapak?

Selama ini yang diberi jalan dalam proses perencanaan penganggaran, baru jalur yang langsung, (*bottom up*) melalui musrenbang, sementara yang jalur politis ini belum ada. Pertanyaannya apakah perlu diwadahi? Bisa ya bisa tidak. Jalur politik

ini sebenarnya bisa juga memanfaatkan jalur yang sudah ada sekarang karena kalau bikin jalur sendiri dan digabungkan, itu juga jadi pertanyaan, politik itu mereka punya konstituen. Tapi kalau ditanya konstituennya mereka juga tidak jelas. Beda dengan kewilayahan, musrenbang, konstituennya siapa. Sudah jelas, orang yang ada di wilayah tersebut. Kalau mau, bisa saja menggunakan sistem ada sekarang. Kalau saya jadi politisi, event musrenbang ini bisa jadi event gratisan buat kampanye.

5. Jika dibuat dua jalur, partisipatif dan politis, bagaimana menurut Bapak?

Secara teknis bisa-bisa saja. Buat event untuk politisi, buat event musrenbang, tapi tetap diakhirnya, bagaimana menggabungkannya. Yang sekarang ini ada bukan menggabungkan, tapi bagi-bagi sekat, bagi-bagi kue. Kamu kuenya segini, alokasikanlah yang ini. Saya, lewat jalur saya (politik) dan pemerintah lewat jalur pemerintah. Kalau dari sisi perencanaan, itu bukan perencanaan tapi bagi-bagi anggaran karena kalau perencanaan tidak melihat asalnya dari mana, tapi justru melihat tujuannya.

6. Keterlibatan masyarakat di penganggaran daerah selama ini seperti apa?

Secara umum, di penganggaran belum ada partisipasi masyarakat dalam penganggaran belum ada karena di perencanaan pun baru tingkat desa dan tingkat kecamatan. Sisanya, delegasi, biasanya kan terbatas karena dipilih. Secara umum, meski dalam kasus-kasus tertentu ada masyarakat yang bisa menembus sampai ke proses penentuan alokasi anggaran, tapi itu kasuistis. Contohnya FDA, karena belum nyebar kemana-mana, orangnya itu-itu juga.

7. Apa kendala keterlibatan masyarakat dalam penganggaran?

Kita melihat dari dua sisi, peluang (nggak ada juga). Dimana secara formal masyarakat terlibat dalam penganggaran. Dari sisi masyarakatnya juga, belum juga, belum punya kapasitas untuk itu.

8. Keterlibatan masyarakat di penganggaran yang seperti apa yang diharapkan ?

Harapan, penginnnya masyarakat punya kontrol. Kalau kita melihat pemerintahan, pemerintah itu sebenarnya pemegang mandat rakyat. Jadi idealnya, rakyat pengen sesuatu, pemerintah melaksanakan. Yang terjadi sekarang ini, rakyat pengen sesuatu, pemerintah menyediakan apa, disitu tuntutan partisipasi ada. Sekarang ini masyarakat harus mengontrol karena pemerintahnya nggak benar, secara umum. Kalau pemerintahnya benar, mungkin partisiasinya masyarakat tidak perlu seperti sekarang ini tapi cukup melalui pemilu saja.

9. Ada indikasi bahwa pemerintahnya belum benar?

Ya apa yang diminta masyarakat belum dipenuhi pemerintah.

10. Bisa diceritakan tentang FDA?

Waktu awal-awal analisis anggaran, embrionya karena kekesalan, kenapa usulan kita banyak nggak masuk, kenapa *budgetnya* tidak sesuai dengan diusulkan, saya ingat saya buat presentasi, isinya provokasi bagaimana menganalisis anggaran.

Prosesnya, analisis RKA, coba liat judulnya, nyambung atau nggak. Lihat anggarannya, rasional atau nggak. Dikumpulkan, bisa dapat lebih dari 100M. tujuannya bukan menggali angka-angka, tapi menumbuhkan *awareness* ada yang salah di dokumen itu. Kita juga belum berpikir mencari berapa banyak penyimpangannya.

11. Bagaimana respons Pemda atas kerja FDA?

Yang jelas respons pemda sangat negatif, sangat resisten. Kita cuma ngasih tahu, ini ada yang salah, tolong dibenerin.

12. Apa pendapat Bapak mengenai musrenbang jika dilihat dari ilmu perencanaan?

Rencana itu bagaimana kita mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk mencapai tujuan tertentu. Sekarang kalau partisipatif (musrenbang), tujuan nggak kemana-mana. Terus terang saya tidak mendewa-dewakan teknokratis maupun partisipatif. Dua-duanya ada kelebihan dan kekurangan. Tantangan kita kayak obatlah. Bagaimana kita meramu obat dengan takaran yang pas sehingga dapat menyembuhkan penyakit.

13. Ada satu gap yang perlu disadari antara situasi di Indonesia dengan di negara maju terkait dengan hasil teknokratis. Di sana, hasil teknokratis memang sudah mencerminkan kehendak masyarakat, sedangkan disini ada gap antara keduanya. Bagaimana menurut Bapak?

Memang iya, tapi kita bisa diambil positifnya. Misalnya, kita memang bisa meminimalisir konflik terkait dengan perebutan sumber daya. Kedua, dari sisi pendidikan, bagaimana masyarakat menyuarakan keinginannya. Bagi politisi juga, bagaimana bisa bilang tidak ada tempat. Dari sisi pendidikan, ini hal yang sangat positif. Tapi kalau ingin mencapai tujuan tertentu (mensejahterakan) itu mimpi lah. Iya, memang ada tangga-tangga yang perlu dilewati dan itu yang perlu disadari. Sekarang tahapannya adalah meminimalisir konflik, mencerdaskan masyarakat,

14. Apakah jalur partisipatif bisa berkompetisi satu dengan lainnya dalam merebut perhatian masyarakat ?

Boleh saja berkompetisi, tapi harus proporsional. Ada prasyaratnya, misalnya keseimbangan informasi dan kapasitas. Jika tidak, ini hanya akan pembatantaaan baru saja. Misalnya pelibatan politisi di tingkat musrenbang desa dan pelibatan masyarakat di tahap pengesahan

APBD, itu *exercise* yang bagus walaupun tidak ideal. Setidaknya walaupun ada kompetisi ya kompetisi yang seimbang.

VII. Nama Informan : TA
Jabatan : Kasie Belanja Langsung Bidang Akuntansi dan Pelaporan DPPK Kabupaten Bandung
Waktu wawancara : Selasa 4 Mei 2010 pukul 10.00 – 11.30 WIB

1. Bagaimana proses penyusunan anggaran di daerah ini?
 Prosedurnya seperti yang ada di Permendagri 13/2006 dan 59/2007, seperti musrenbang, sampai ke jadwalnya. Mulai menyusun KUA, tidak sama pemahaman antara DPRD dan TAPD. Molornya di seputar berebut kue, sampai berulang kali rapat batal sehingga berakibat APBD terlambat disahkan. Di RAPBD 2009, menurut TAPD karena defisitnya besar sebesar 400M, maka perlu dilakukan pemangkasan. Ada perbedaan pemahaman antara DPRD dan Pemda. DPRD menginginkan TPP ditiadakan, sementara eksekutif ingin mempertahankan. Pada saat APBD Perubahan, ada beberapa pernyataan pejabat yang tidak akurat, pada saat DPRD siap menerima perubahan yang berujung tidak disahkannya APBD Perubahan dan kemudian dikeluarkan Perbup APBD Perubahan.
2. Apa pendapat Bapak terkait proses pembahasan dan penetapan APBD yang selalu berlarut-larut dan terlambat dilakukan?
 Menurut saya, susah mencapai konsensus. Ada rumor bahwa DPRD sudah sepakat menurunkan anggaran dan bupati sepakat menurunkan anggarannya. Pada saat pembahasan, ada kebijakan lain yang dilontarkan oleh salah satu kepala SKPD yang membuat yang sudah disepakati sebelumnya menjadi berubah lagi.
3. Apa pendapat Bapak tentang fungsi *budgeting* DPRD?
 Menurut saya, DPRD mitra eksekutif, jangan banyak protes, karena banyak kepentingan. DPRD punya hak budget sedangkan kita (eksekutif) melaksanakan
 Saat ini kedudukan antara DPRD dan eksekutif sama kuat, sering kali tidak sinkron. Memang ada perbedaan antara musrenbang dan jalur politik, di desa ada kepala desa dan BPD dan di desajuga ada aktivis partai dan konstituen. Jika aparat dan aktivis partai sinergi, tidak masalah. Semestinya sama, namun kenyataannya antara TAPD antara Banggar beda jalur.

4. Menurut Bapak apa yang seharusnya dilakukan oleh anggota DPRD dalam rangka memenuhi kebutuhan konstituen? bagaimana prakteknya selama ini? Sesuai Permedagri No 13, RPJMD, Renstra, hasil musrenbang dilaksanakan dinas, DPRD membawa aspirasi. Aspirasi dari dewan akan dicari dulu, ada atau tidak programnya di dinas. Contoh aspirasi dewan adalah pembangunan sekolah, masjid dan madrasah. Aspirasi banyak, sementara program dinas sendiri banyak, akhirnya defisit, harus dipangkas, Aspirasi dibahas mulai Juli, sesuai jadwal.
Aspirasi dewan, ada yang akomodasi melalui bantuan kepada desa dan ada yang akomodasi melalui SKPD.
5. Bagaimana proses review usulan SKPD ?
TAPD dibantu oleh tim peneliti RKA yang sudah ada sejak dulu (sejak masih dinamakan DIPDA). Banyak orang yang terlibat. yang pasti: bagian ORTALA, bagian pemerintahan, badan kepegawaian, bagian hukum, DPPK bidang anggaran dan bidang akuntansi dan bidang perbendaharaan. Bidang anggaran meneliti angkanya, apakah sesuai dengan KUA-PPAS, bidang akuntansi meneliti kode rekening, nama rekening. ORTALA memeriksa dari sisi organisasi menyangkut honor untuk melihat dari sisi organisasi agar tidak menghambur-hamburkan biaya. Dari sisi hukum, apakah semua pendapatan sesuai dengan perda dan retribusi. Terjadi ngotot-ngototan antara SKPD dan TAPD sehingga masing-masing tergantung orang dan keberanian orang, TAPD bisa kalah, meski telah melampaui plafon anggaran. Jika defisit besar, pangkas lagi, namun terkadang di bidang anggaran ada yang menelusup. Misalnya untuk tahun 2009, pemangkasan dilakukan TAPD dengan beberapa cara, meminimalisir perjalanan dinas, sampai dengan ada kebijakan tidak boleh ada belanja modal. Honor semua dihapuskan, tidak ada honor kepanitiaan kecuali melibatkan 3 SKPD.
6. Bisa dijelaskan pembagian peran antara Bappeda dan DPPK di TAPD?
TAPD, Koordinator adalah SEKDA, Sekretaris 1 dan Sekretaris 2 adalah Kepala Bappeda dan dan Kepala DPPK. Selain itu bagian pembangunan. TAPD sudah diberi kewenangan penuh oleh Bupati. Bappeda melihat target kinerja, termasuk program, nama kegiatan dan indikator kinerja, termasuk angkanya juga
KUA dan PPAS yang menyusun Bappeda. Peran DPPK dalam proses penganggarannya, di mulai dari RKA. Dari nama-nama yang ada di SK Bupati tentang TAPD, hanya beberapa yang aktif. SK TAPD juga menjelaskan bahwa tugas TAPD tidak hanya saat menyusun anggaran saja, namun juga ke pelaporan (LKPj). Namun pada prakteknya, ketika proses pelaporan, yang terlibat hanya bidang akuntansi dan pelaporan DPPK saja, bahkan Kabid Anggaran DPPK juga tidak hadir. Relasi antara Bappeda dan DPPK cukup harmonis dan saling melengkapi.

7. Data menunjukkan APBD Kota Bandung selalu defisit dan SILPAnya besar? Menurut Bapak, mengapa hal tersebut terjadi?

Defisit terjadi karena SKPD mengubah anggaran sendiri. Contohnya adalah pada saat Perubahan APBD 2009. Yang disepakati dengan DPRD untuk berubah hanya A sampai D, namun ternyata ada yang melanggar sehingga jumlah total jadi melambung. Ada pelanggaran, diduga ada ketidaksengajaan di tingkat SKPD untuk mengubah sehingga bidang anggaran dipaksa minta maaf kepada DPRD.

Kenapa surplus, secara akuntansi ada pendapatan dan belanja, sisanya defisit atau surplus. Defisit dari SILPA, memang selalu bersisa, tidak seluruhnya terealisasi. Pada saat penganggaran, pendapatan dan belanja defisit, dibayar dengan sisa tahun lalu (saldo kas). Setiap tahun surplus dengan alasan terjadi efisiensi (setelah anggaran dilaksanakan). Ada juga faktor nggak keburu dari sisi waktu karena telat disahkan, terlebih untuk APBD Perubahan. Perubahan Penjabaran APBD Perubahan 2009 ditetapkan 1 Desember 2009. Kapan melaksanakan? Dari sisi waktu tidak keburu, nanti tahun depan diadakan lagi.

8. Apakah realisasi anggaran dijadikan informasi penyusunan anggaran tahun berikutnya?

Ada yang iya, ada yang tidak. Iya jika terkait dengan kegiatan yang sudah ada sementara untuk kegiatan baru tentu saja tidak mengacu pada realisasi anggaran.

VIII. Nama Informan : DD
Jabatan :Kasie Belanja Langsung Bid Anggaran DPPK
Waktu Wawancara : Selasa, 4 Mei 2010 pukul 13.15 – 14.15

1. Bagaimana proses penyusunan anggaran di daerah ini? Siapa saja aktor utamanya?

Secara umum sudah diatur dalam Permendagri No 13/2006 dan Permendagri No 59/2007.

2. Apa pendapat Bapak faktor-faktor apa yang menyebabkan proses pembahasan dan penetapan APBD yang selalu berlarut-larut dan terlambat dilakukan?

Faktor keterlambatan adalah faktor politik. Eksekutif secara normatif telah melakukan perannya. Surat pengajuan ke DPRD, sudah tetap waktu. Faktor

politik yang ada , dari pihak DPRD yang belum bisa membahas. Jadwal dibuat setiap tahun, dibuat TAPD sesuai jadwal di Permendagri No 13/2006 Untuk anggaran 2010, KUA dan PPAS baru diserahkan Desember. Faktornya adalah karena ada pergantian dewan dari yang lama ke dewan baru.

3. Apa yang Bapak ketahui tentang dana aspirasi DPRD?
Biasanya antara DPRD dan eksekutif: kriteria, jatah-jatahannya, mekanisme jatah-jatahan yang tahu Bappeda. Untuk bantuan keuangan ke Pemdes ada jalur untuk aspirasi dewan.
4. Apa pendapat Bapak/Ibu tentang fungsi *budgeting* DPRD?
Sesuai mekanisme, sudah sesuai, hanya saja dalam penjadwalan kurang mematuhi. Di DPRD, ada kesepakatan antara bupati dan DPRD. Disimpan di SKPD terkait, yang bakal terserap. Jatah untuk DPRD sekian ratus juta, kesepakatan dilakukan di tingkat pimpinan.
5. Bagaimana metode pengalokasian anggarannya?
Anggaran dari tahun yang lalu akan dilihat terserap atau tidak. Kalau tidak terserap di potong, pada kenyataannya, SKPD tidak mau dipotong. TAPD cukup berkuasa jika ada SKPD yang ngotot tidak mau dipotong anggarannya. Yang dijadikan argument sebagai dasar penyusunan adalah realisasi tahun sebelumnya. Jika ada pengalihan alokasi, itu menjadi ranah Bappeda dan SKPD (khususnya untuk belanja langsung). Alokasi anggaran tergantung SKPD menyerap anggaran, ada rapat TAPD tingkat pimpinan untuk menentukan. Proses penentuan defisit mengacu dari Permenkeu tentang batas maksimal defisit.
6. Bagaimana keterlibatan Bupati dalam penganggaran?
Bupati tidak terlibat secara langsung, bupati biasanya pas mau terakhir, setiap perkembangan di Banggar, TAPD lapor ke bupati. Sementara itu di awal tidak terlibat, diserahkan ke TAPD.
7. Pembagian peran antara Bappeda dan DPPK?
Pembagian kewenangan, Bappeda berwenang untuk program dan kegiatan, sedangkan DPPK berwenang untuk belanja tidak langsung. Keterlibatan DPPK adalah setelah KUA-PPAS
9. Terkait dengan anggaran Kabupaten Bandung yang selalu defisit dan kemudian di realisasinya menjadi surplus. Bisa dijelaskan oleh Bapak mengapa hal ini terjadi?
Surplus terjadi karena efisiensi. Anggaran memang sengaja dimaksimalkan. Misalnya, sisa tender, jika di kumpulkan banyak, misalnya dianggarkan 1 M, tapi jadi (realisasi) Rp 800 juta. Semua SKPD seperti itu. Jika anggaran defisit, ditutup oleh SILPA. Ada pelaksanaan anggaran yang menentukan besaran surplus.

8. Dengan melihat fakta APBD Kabupaten Bandung biasa terlambat penempatannya, apa yang harus dilakukan agar tidak terlabat di tahun-tahun mendatang?

Agar bisa tepat waktu, harus disiplin. Penetapan APBD yang telat memiliki dampak negatif ke pembangunan.



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DATA PRIBADI

- Nama : Maya Rostanty
- Jenis Kelamin : Perempuan
- Tempat/tanggal lahir : Banyumas, 21 Mei, 1975
- Status : Menikah
- Alamat :
Rumah : Griya Suradita Indah Blok B1/No 20
Suradita, Cisauk, Kab. Tangerang, Banten
Telp : 021 – 7026-1672
- Mobil Phone : 0852 – 865 – 449 - 85
- E mail : mayatanty@gmail.com

Pendidikan

(a) Pendidikan Formal

- 1987 SD 1 Panusupan Cilongok Banyumas
- 1990 SMP 1 Ajibarang Banyumas
- 1993 SMA 1 Purwokerto Banyumas
- 1998 Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

(b) Training dan Workshop

- 2009 Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management (Summer Course, Central Europe University, Budapest, Hungary)
- 2008 Advanced Workshop on Gender Responsive Budget (TAF)
- 2007 Gender Budgeting Study Tour to Manila (Philippines) (UNFPA)
- 2004 Workshop Technology of Participation : Facilitator's Strategy (TAF)
- 2004 Financial Training for Grantee, Jakarta (UNDP)
- 2003 Workshop of Budget Transparency Advocacy (Ford Foundation &IBP)
- 2003 Workshop Budget Analysis & Citizen Advocacy III (The Asia Foundation)
- 2002 Organizational Advocacy Training on Communication Strategy
- 2002 Workshop Budget Analysis & Citizen Advocacy II (Yayasan TIFA)

Pengalaman Kerja

- **Februari 2010 – sekarang**
Financial Management Specialist Region 1, Initiative for Local Governace Reform Project (ILGRP), Departemen Dalam Negeri, Bank Dunia dan DFID
- **Mei 2009 – Januari 2010**
Senior Program Manager of Budget Policy Division, PATTIRO
- **Juni – Juli 2008**
Konsultan Penulisan Manual Citizen Report Card. Partnership for Governance Reform
- **Oktober 2007 – Agustus 2008**
Advisor Program Advokasi Anggaran Responsif Gender di Kota Parepare Parepare Sulawesi Selatan (YLP2EM-The Asia Foundation)
- **August 2007 – October 2007**
Anggota tim penulis panduan analisis anggaran (FPPM - BANGDA DEPDAGRI-The Asia Foundation)

- **Juni – August 2007**
Konsultan Penelitian Pengadaan Barang dan Jasa di Kabupaten Lebak Provinsi Banten
- **September 2006-Maret 2008**
Program Manager Participatory Budgeting & Expenditure Tracking in Lebak and Magelang Municipal.(PATTIRO-NDI-World Bank)
- **Juni 2006 – Desember 2006**
Anggota Tim Konsultan FPPM untuk Penyusunan Draft PP No 8 Tahun 2008
- **February 2006 – August 2006**
Capacity Building Coordinator of Impact Assessment of Gender Budget Advocacy Program & Stakeholders Capacity Building on Gender Budget Advocacy
Collaboration program of WRI, PATTIRO and Yayasan Jurnal Perempuan(didukung oleh Partnership for Governance Reform and Uni Eropa)
- **September 2005 – September 2006**
Advisor in Gender Budget Advocacy Program at Bone Municipal (South Sulawesi) Stakeholders Approach(LPP Bone-The Asia Foundation)
- **Agustust 2004 – Agustus 2005**
Project Manager Gender Budget Advocacy Program: Gender Responsive program propose to Local Budget 2005 in Semarang (Central Java), Tangerang (Banten), Surakarta (Central Java) (didukung oleh The Asia Foundation)
- **November 2003 – Maret 2004**
Project Manager of Women Voter Role Strengthening toward General Election 2004.
- **Juni 2003 – Desember 2004**
Research Coordinator in Gender Budget Advocacy Program: Pilot Project di 3 Cities (Semarang, Solo, dan Gresik).
- **Maret 2003**
Admin & Finance Staff di Pusat Telaah dan Informasi Regional (TAF)

PUBLICATION

Title (Indonesia Version)	Title (English Version)	Publisher
Jejak Warga dalam Memperjuangkan Komitmen Negara atas Anggaran Publik: Pengalaman Lebak dan Magelang	Civic Effort to Get State Commitment of Public Budget: Lebak and Magelang Municipal Experience	PATTIRO (2008)
Manual Advokasi Masyarakat Sipil dalam Siklus Anggaran Daerah	Manual of Civil Society Advocacy on Local Budget Cycle	FPPM and National Democratic Institute (2008)
Panduan Analisis Konsistensi APBD. FPPM	Local Budget Analysis Guidelines	FPPM and The Asia

		Foundation (2008)
Panduan Konsultasi Publik: Refleksi Pengalaman Penyusunan RPP TCP3PD	Public Consultation Guidelines: Reflection of TCP3PD Government Regulation Draft Process	FPPM and DRSP (2007)
Mengupayakan Anggaran Responsif Gender (Modul Pelatihan)	Developing Gender Responsif Budget (Training Modul for CSO)	PATTIRO and Partnership for Governance Reform (2006)
Modul Pelatihan : Advokasi Penganggaran Berbasis Kinerja Responsif Gender	Training Module: Advocacy of Gender Responsive Performance Based Budgeting	PATTIRO and The Asia Foundation (2005)
Membedah Ketimpangan Anggaran : Studi Kasus APBD di Kota Semarang, Kota Tangerang, dan Kota Surakarta	Finding Local Budget Gap: Case Studies at Semarang, Tangerang and Surakarta Districts	PATTIRO (2005)
Buku Pintar Mengkritisi APBD: Panduan Praktis untuk Anggota DPRD.	Smart Book to Analyze Local Budget: Practical Guideline for Local Council Member	PATTIRO (2005)

Lain-lain

2001 – 2005 Dosen STIE Muhammadiyah Jakarta