

**AKUNTABILITAS ANGGARAN PUBLIK:
ISU POLITIK, PRIORITAS BELANJA DAN SILPA
DALAM ALOKASI APBD DI BEBERAPA DAERAH**

Wahyudi Kumorotomo ¹

1. Pendahuluan

Selama satu dasawarsa terakhir, pembiayaan publik di Indonesia telah menerapkan sistem terdesentralisasi yang menempatkan kabupaten/kota sebagai ujung-tombak alokasi anggaran pemerintah yang diharapkan dapat menggerakkan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Desentralisasi fiskal memang telah mampu mengalihkan tugas pembelanjaan (*expenditure assignments*) anggaran publik kepada pemerintah daerah. Undang-undang No.33/2004 telah menggariskan bahwa 26 persen dari seluruh pendapatan dalam negeri harus diserahkan ke tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Hampir sepertiga tugas pembelanjaan telah dialihkan ke pemerintah kabupaten/kota. Sebagian pakar internasional menyebutkan bahwa, dalam hal belanja, Indonesia merupakan salah satu yang paling terdesentralisasi di seluruh dunia.

Namun sebagai sebuah negara yang sistem ekonominya masih tergantung kepada pembiayaan sektor publik, harapan bahwa desentralisasi di Indonesia bisa meningkatkan kemakmuran rakyat secara signifikan belum banyak terpenuhi. Kendatipun berbagai indikator ekonomi makro (IHSG, tingkat inflasi, nilai kurs rupiah, pertumbuhan PDB) menunjukkan perbaikan yang membanggakan, rakyat belum bisa menikmati dalam kehidupan sehari-hari. Tulisan ini bermaksud menjelaskan bahwa akar penyebab dari persoalan ini adalah belum efektifnya anggaran publik dalam mendorong peningkatan kemakmuran di daerah. Lebih khusus lagi, dari berbagai isu mutakhir yang berkembang ternyata akuntabilitas anggaran masih merupakan titik lemah dalam sistem politik dan sistem administrasi publik di Indonesia. Untuk memahami masalah akuntabilitas anggaran secara lebih jelas, tulisan ini akan mengangkat beberapa kasus di tingkat kabupaten/kota.

2. Politik Anggaran Daerah

Proses demokratisasi dan desentralisasi di Indonesia merupakan proses yang membanggakan, bukan saja bagi rakyat Indonesia tetapi juga bagi kalangan internasional. Namun yang menjadi masalah adalah bahwa proses perubahan yang sangat tiba-tiba dari rezim otoriter ke tatanan politik demokratis itu tidak disertai dengan institusionalisasi politik yang memadai. Politik belum dilihat sebagai kegiatan yang beradab dan luhur untuk

¹ Penulis adalah dosen Jurusan Administrasi Negara, Fisipol, Universitas Gadjah Mada. Makalah dipaparkan pada Konferensi Administrasi Negara ke-3, Bandung, 6-8 Juli 2010.

meningkatkan kesejahteraan rakyat, tetapi semata-mata hanya merupakan kegiatan oportunistik untuk kepentingan diri-sendiri dan golongan.

UU No.32/2004 mengenai sistem pemerintahan daerah dan UU No.33/2004 mengenai Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah beserta dua UU tentang otonomi khusus (UU No.18/2001 tentang otonomi di Aceh dan UU No.21/2001 tentang otonomi di Papua) adalah yang mengatur tentang kebijakan desentralisasi di Indonesia secara umum. Kendatipun pelaksanaan produk perundangan itu banyak dipuji oleh dunia internasional, kenyataan di lapangan ternyata tidak terlalu menggembirakan. Diantara jajaran pemerintah pusat, banyak kementerian sektoral yang masih enggan untuk menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah secara utuh. Tidak mudah untuk meyakinkan para penguasa yang sebelumnya menikmati kekuasaan untuk membagi kepada para tokoh di daerah. Kecuali itu, berbeda dengan rumusan teoretis bahwa desentralisasi akan menciptakan "tata-pemerintahan yang baik" (*good local governance*) seperti diuraikan oleh banyak pakar (Smith, 1985; Manor, 1999), para pejabat di daerah pun ternyata tidak banyak memanfaatkan kekuasaan mereka untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang didambakan rakyat.

Belajar dari pengalaman krisis moneter di akhir tahun 1990-an, pemerintah Indonesia juga telah meratifikasi beberapa undang-undang yang dimaksudkan untuk menciptakan sistem keuangan pemerintah yang hati-hati (*prudence*) dan kuat. UU No.17/2003 mengenai keuangan negara mendasari reformasi proses penganggaran pemerintah. Undang-undang ini mengatur proses penganggaran yang sejalan dengan kerangka fiskal dan ekonomi-makro yang bijaksana, menetapkan jadwal penganggaran yang konsisten, dan menyediakan informasi tentang penganggaran bagi para wakil rakyat di parlemen maupun perumus kebijakan lainnya. UU No.1/2004 mengatur tentang modernisasi sistem pelaksanaan dan pelaporan anggaran. Termasuk dalam hal ini adalah langkah-langkah untuk menertibkan rekening bank pemerintah, menertibkan manajemen kas, menyederhanakan dan mempercepat sistem pembayaran, serta memperbaiki pelaksanaan anggaran. UU No.15/2004 menggariskan dasar hukum bagi tugas-tugas BPK sebagai lembaga pemeriksa eksternal yang bertanggungjawab langsung kepada parlemen. Undang-undang ini tidak membatasi ruang-lingkup tugas BPK, misalnya dalam mengakses catatan penerimaan pajak seperti tercantum dalam peraturan perundangan yang lama. Pada saat yang sama, undang-undang ini juga memperkuat BPK sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal (*Supreme Audit Institution*) di Indonesia.

Namun berbagai upaya untuk mengatur kembali sistem kewenangan politik maupun manajemen keuangan negara secara nasional itu belum sepenuhnya mencapai hasil yang memuaskan. Jalin-menjalin antara kepentingan politik dengan intervensi terhadap kebijakan anggaran telah menghasilkan sistem korupsi politik yang menggerogoti anggaran publik. Korupsi tetap merupakan penyakit kronis yang menghinggapi para tokoh politik maupun pejabat yang bertugas mengelola anggaran publik di tingkat pusat maupun daerah. Kendatipun begitu banyak inisiatif kebijakan telah dilaksanakan untuk memberantas korupsi dan masyarakat sudah seringkali

memperlihatkan rasa muak terhadap para koruptor, tingkat integritas aparat pemerintah masih tetap buruk.

Dengan terungkapnya beberapa kasus besar korupsi oleh KPK, nilai integritas itu memang sedikit membaik. Tetapi perbaikan itu tetap tidak terlalu signifikan. Menurut Transparency International, pada tahun 2008 Indonesia menempati peringkat 126, dan pada tahun 2009 peringkatnya menjadi 111 dari 180 negara di dunia yang disurvei. Pada masa jabatan presiden SBY yang pertama, Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia sedikit mengalami perbaikan dari 2,6 menjadi 2,8. Perbaikan ini masih sangat kecil jika dibandingkan misalnya dengan Malaysia yang skornya sudah mencapai 5,1 dan Singapura yang mencapai 80. Dengan ketidakjelasan arah kebijakan pemerintah terkait dengan KPK sekarang ini, tampaknya tidak terlalu banyak harapan untuk bisa memberantas korupsi yang kronis di Indonesia.

Harapan terhadap partai politik yang akan menjadi wahana demokrasi ternyata juga pudar karena masalah korupsi politik. Partai politik yang dimaksudkan untuk melembagakan dan menjaring aspirasi rakyat kecil ternyata justru berperilaku buruk menggerogoti sumberdaya dan dana publik. Sebagian besar Parpol tersangkut dengan dugaan politik uang pada masa Pemilu dan Pilkada. Sebagai negara demokrasi yang masih muda, masalah pendanaan politik di Indonesia belum diatur dengan begitu jelas. Tidak seperti di negara-negara maju, hampir semua Parpol sebenarnya masih tergantung kepada dana dari pemerintah. Yang dimaksud dalam hal ini ialah bahwa secara formal maupun informal negara sebenarnya menyediakan subsidi kepada setiap Parpol. Untuk Pemilu tahun 2004, Departemen Dalam Negeri menetapkan bahwa semua Parpol yang terdaftar berhak memperoleh subsidi sebesar Rp 1 milyar. Lalu dalam Pemilu 2009 terdapat PP No.5/2009 mengenai Bantuan Keuangan kepada Partai Politik yang mengatakan bahwa semua Parpol yang memperoleh kursi di DPR akan disubsidi melalui anggaran pemerintah. Selain itu, tentu masih banyak cara bagi Parpol yang kebetulan kadernya menduduki jabatan penting di eksekutif akan bisa memanfaatkan APBD secara langsung maupun tidak langsung kepada Parpol tersebut.

Berkenaan dengan Pilkada, data dari Indonesian Corruption Watch memperlihatkan bahwa ada beragam cara untuk melakukan politik uang setelah dilaksanakannya ketentuan mengenai Pilkada langsung sejak tahun 2005. Politik uang secara langsung bisa berbentuk pembayaran tunai dari "tim sukses" calon tertentu kepada konstituen yang potensial, sumbangan dari para Balon kepada Parpol yang telah mendukungnya, atau "sumbangan wajib" yang disyaratkan oleh suatu Parpol kepada para kader partai atau Balon yang ingin mencalonkan diri sebagai bupati atau walikota. Politik uang secara tidak langsung bisa berbentuk pembagian hadiah atau *door-prize*, pembagian Sembako kepada konstituen, pembagian semen di daerah pemilihan tertentu, dan sebagainya.

Agak sulit untuk memperoleh data faktual mengenai besarnya uang yang berseliweran selama masa Pilkada. Tetapi, setiap orang akan tahu bahwa kasus-kasus politik uang merupakan hal yang jamak dalam Pilkada setelah reformasi. Kendatipun semua calon jika ditanya akan selalu

mengatakan bahwa mereka tidak terlibat dalam politik uang, warga akan segera bisa menunjuk bagaimana para calon itu menggunakan uang untuk "membeli suara" di daerah pemilihan mereka. Para calon itu mungkin bahkan tidak bisa menghitung secara persis berapa yang mereka telah habiskan untuk sumbangan, hadiah, spanduk, dan sebagainya, disamping biaya resmi untuk pendaftaran keanggotaan, membayar saksi, dan kebutuhan administratif lainnya. Akan tetapi, beberapa catatan dari pengamat mengatakan bahwa uang yang dihabiskan untuk pencalonan bupati dan walikota berkisar antara Rp 1,8 milyar hingga Rp 16 milyar dan untuk pencalonan gubernur sekitar Rp 100 milyar. Dari jumlah ini, kira-kira 20% masuk ke kas Parpol yang memberi dukungan kepada pencalonan mereka.²

Diantara para pengusaha daerah, mereka tentu merasa penting untuk menyumbang ke Parpol karena dari "investasi politik" itu mereka akan bisa memperoleh imbalan di kemudian hari dalam bentuk peluang bisnis, kemudahan memperoleh kontrak, atau setidaknya akses kepada informasi mengenai proyek-proyek pemerintah. Oleh sebab itu, tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa pengaruh seorang pengusaha terhadap kebijakan Pemda merupakan bagian dari pengembalian dana "investasi politik" yang mereka tanam pada saat Pilkada.³ Ini tentunya terkait dengan kesan umum bahwa kinerja Pemda setelah desentralisasi tidak meningkat atau justru mengalami penurunan.

Tidak mengejutkan bahwa proses kebijakan publik di daerah belum mampu menjawab tuntutan dari rakyat banyak. Ketika pasangan calon terpilih untuk menjalankan pemerintahan, mereka akan selalu menanggung beban di punggungnya karena harus melayani elit Parpol yang telah membantu mereka meraih jabatan. Pada saat yang sama, pelaku usaha dan elit politik yang telah "menanam" sumbangan kepada bupati atau walikota terpilih akan selalu menagih imbalan ketika mereka membuat keputusan penting. Kepentingan publik selalu dalam posisi yang terabaikan. Oleh karena itu, ada banyak studi tentang pemerintahan daerah di Indonesia yang judulnya menunjukkan situasi yang menyedihkan, misalnya bahwa "rakyat telah dikhianati" (Collins, 2007).

Para tokoh bupati atau walikota yang menjabat sekarang ini juga banyak dicurigai telah menggunakan dana APBD untuk kepentingan politik memenangi Pilkada bagi jabatan berikutnya. Sekarang ini terdapat kecenderungan bahwa para pejabat petahana (*incumbent*) selalu punya peluang lebih besar untuk memenangi Pilkada.⁴ Mengapa? Dengan asumsi yang mudah tentu bisa dijawab karena para tokoh pejabat itu relatif sudah dikenal dan program-program yang telah dijalankan sebelumnya sudah dapat dirasakan oleh rakyat. Tetapi yang perlu dilacak ialah apakah akses para

² Sukardi Rinakit, "Indonesian Regional Elections in Praxis", *IDSS Commentaries*, No.65, mimeo.

³ Dalam hal ini sudah menjadi praktik umum bahwa kepentingan pelaku usaha itu "ditanam" di banyak Parpol untuk memastikan bahwa siapa pun yang menang mereka akan memperoleh keuntungan. "Pengusaha Penopang Pilar Dana Politik", *Gatra*, 19 Februari 2009.

⁴ Wahyudi Kumorotomo, "Berkibarnya Para Petahana", *Kompas* edisi Jogja, 27 Mei 2010.

pejabat petahana kepada anggaran publik (APBD) bukan justru merupakan faktor yang paling menentukan. Seperti sering dikeluhkan oleh para calon pasangan baru, ajang persaingan dalam Pilkada memang masih menyisakan lubang peraturan yang menganga. Ketika seorang pejabat petahana mencalonkan diri kembali dan mulai berkampanye Bupati, ketentuan dalam PP No.6/2005 maupun UU No.22/2007 tidak ada yang menggariskan perbedaan secara tegas antara status sebagai Bupati dan sekaligus sebagai Calon yang bersaing dengan pasangan yang lain.

Peraturan perundangan memang telah menggariskan bahwa pegawai negeri sipil dilarang untuk ikut kampanye dalam masa Pemilu maupun Pilkada. Tetapi dalam hal penggunaan anggaran oleh pejabat petahana, belum ada garis pemisah yang jelas. Bukan rahasia lagi bahwa beberapa pos alokasi belanja APBD memang masih tergantung kepada diskresi Gubernur atau Bupati. Alokasi dana yang dimaksud adalah yang termasuk dalam pos belanja Bantuan Sosial atau Belanja Tak Terduga. Sebagian aparat memasukkan pos belanja itu sebagai dana taktis Kepala Daerah. Inilah yang sering dikeluhkan oleh para calon baru, sehingga ada yang mengibaratkan bahwa "Calon baru hanya kampanye selama sebulan, calon *incumbent* kampanye sepanjang tahun". Lalu, dana insidentil APBD yang rentan terhadap nuansa kampanye karena dialokasikan pada masa-masa Pilkada adalah Alokasi Dana Desa (ADD), dana RT/RW, dan berbagai bentuk sumbangan di tingkat desa. Dengan demikian, karena ajang Pilkada rentan terhadap penyimpangan dana APBD, maka banyak alokasi anggaran yang sesungguhnya tidak langsung terkait dengan kebutuhan rakyat yang mendasar.

3. Masalah Prioritas Belanja dan SILPA

Sulit untuk menentukan berapa besar sebenarnya alokasi belanja publik yang ideal di dalam APBD mengingat kompleksitas masalah pembangunan daerah, karakteristik daerah, serta celah fiskal (*fiscal gap*) antara kemampuan dana dan kebutuhan pembangunan di daerah yang berbeda-beda. Namun dengan adanya tuntutan baru untuk mendanai kegiatan pembangunan yang langsung menyentuh kesejahteraan masyarakat, pertanyaan ini harus kembali dibuka sehingga semua unsur tatapemerintahan harus terlibat di dalam mencari solusinya, termasuk tentunya eksekutif, DPRD, tokoh masyarakat, LSM, akademisi, mahasiswa dan masyarakat pada umumnya.

Angka yang terdapat di dalam rencana APBN dan APBD memang tidak selalu dapat dijadikan patokan untuk melihat besaran dana pembangunan yang sesungguhnya dibelanjakan bagi warga di daerah. Terlebih lagi, setelah masa penyelesaian DIPA (Daftar Isian Penggunaan Anggaran), belum bisa dijamin bahwa ketentuan pencairan dana mulai tanggal 31 Desember mendatang sesuai yang diharapkan oleh daerah. Walaupun belakangan ini santer beredar keinginan untuk memberantas percaloan anggaran untuk pencairan DAU-DAK, tampaknya penyakit yang sama masih akan menjangkiti proses pencairan anggaran bagi pembangunan

daerah. Kecuali itu, perlu dicatat bahwa belanja publik dalam banyak hal sangat tergantung kepada komitmen para pembuat kebijakan daerah sendiri. Dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah sejak tahun 2001, komitmen Pemda yang ditunjukkan dalam proporsi APBD pada umumnya masih sangat rendah. Data dari Departemen Keuangan menunjukkan bahwa sebagian besar APBD masih tersedot untuk belanja aparatur yang rerata nasionalnya mencapai 69 persen. Dengan demikian proporsi anggaran yang dibelanjakan langsung untuk rakyat masih sedikit. Lebih lanjut, dari proporsi yang dibelanjakan langsung untuk publik, belanja pelayanan dasar di seluruh daerah hanya 9,5 persen dari APBD. Komitmen sekecil ini harus dibagi ke dalam tiga bidang, yaitu kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial.

Kata komitmen di sini perlu digarisbawahi karena sebenarnya alokasi belanja publik tidak selalu tergantung kepada besar-kecilnya APBD. Sebagai contoh, kabupaten Bandung yang volume APBD-nya lebih dari Rp 900 milyar ternyata hanya mengalokasikan sekitar 3,7 persen untuk kesehatan dan 2,9 persen untuk pendidikan. Tidak heran bahwa 233 Puskesmas dan 3.793 gedung SD di kabupaten ini tidak terurus lagi. Sebaliknya, Kabupaten Simeleu, Blitar, dan Mojokerto yang anggaran daerahnya di bawah Rp 200 milyar ternyata justru mengalokasikan lebih dari 20 persen untuk pelayanan dasar. Angka ini lebih tinggi dari rerata nasional walaupun sebenarnya masih belum memadai untuk pelaksanaan pelayanan dasar yang sangat vital bagi masyarakat. Jelas bahwa kata kuncinya bukan pada volume APBD, tetapi pada komitmen pembuat kebijakan daerah.

Sementara itu, seandainya memang Kepala Daerah memiliki komitmen yang kuat untuk meningkatkan kesejahteraan hidup rakyatnya, masih ada sejumlah hambatan dalam penganggaran yang sangat tergantung kepada aparat pemerintah yang terdapat di daerah yang bersangkutan. Dalam hal pengadaan barang dan jasa, misalnya, kini terjadi banyak kemacetan karena para pejabat atau pegawai daerah tidak ingin terkena delik korupsi karena melanggar ketentuan dalam Keppres No.80/2003. Sebermula, Keppres ini dimaksudkan untuk menyempurnakan sistem pengadaan barang dan jasa yang modern sehingga semua prosedurnya didasarkan pada sistem imbalan (*merit system*) yang baik dan korupsi dapat ditanggulangi.

Namun belakangan ini ketentuan dalam Keppres 80/2003 mengakibatkan ketakutan yang berlebihan diantara para pejabat di tingkat pusat maupun daerah. Salah satu kasus yang mencuat di tingkat pusat terkait pengadaan barang adalah yang terungkap pada tahun 2005 ketika Yusril Ihza Mahendra, ketika itu Menteri Hukum dan Perundang-undangan, dipanggil oleh KPK karena keterlibatannya dalam pengadaan AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*) seharga Rp 18,48 miliar. Kasus ini begitu luas diliput di media dan akhirnya presiden SBY memecat Yusril dari jabatannya sebagai menteri.⁵

Di tingkat daerah, para pejabat yang ditunjuk sebagai PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) sering melihat bahwa insentif sebagai pelaksana proyek tidak sebanding dengan risiko terjerat pasal korupsi karena kesalahan prosedur. Banyak yang mengambil tugas PPK dengan rasa khawatir berlebihan atau bahkan sama sekali tidak mau terlibat dalam pengadaan

⁵ Cecep Darmawan, "Haruskah Memberantas Korupsi dengan Korupsi?", *Pikiran Rakyat*, 19 Feb 2007.

barang dan jasa. Semakin banyak bukti yang menunjukkan bahwa "kelemahan dalam sistem pengadaan dan pengawasan yang ketat karena gerakan anti-korupsi mengakibatkan para pejabat Pemda khawatir untuk menjadi pelaksana anggaran".⁶ Sistem pengadaan modern yang diatur dalam Keppres No.80/2003 mengharuskan para pegawai untuk menguasai berbagai bentuk kontrak hukum dan prosedur kompleks tentang pengadaan. Namun, dalam tugas mereka yang nilainya miliaran rupiah itu, mereka hanya memperoleh insentif sekitar Rp 400 ribu. Itulah sebabnya semakin banyak pegawai yang tidak tertarik untuk mengemban tugas dalam pengadaan. Di Jawa Timur, misalnya, dari 500 orang yang mengikuti ujian pengadaan barang dan jasa, hanya 5 orang yang lulus. Bukan karena ujiannya terlalu sulit, tetapi karena banyak diantara calon itu yang memang tidak ingin lulus dan tidak ingin bekerja dalam pengadaan barang dan jasa.⁷

Diantara jajaran pemerintah pusat, para pejabat di Bappenas termasuk yang khawatir karena semakin banyaknya pegawai yang tidak mau terlibat dalam pengadaan barang dan jasa.⁸ Pada tahun 2007, ada 91 orang walikota yang tergabung dalam Apkasi telah menyampaikan keprihatinan mereka kepada Wapres Jusuf Kalla waktu itu. Mereka meminta agar Keppres No.80/2003 diubah sehingga keharusan lelang hanya diterapkan untuk proyek senilai lebih dari Rp 500 juta, bukan Rp 50 juta seperti yang kini berlaku.⁹

Ketatnya peraturan mengenai pengadaan, semakin gencarnya para aparat penegak hukum yang terkadang "mencari-cari" kesalahan prosedur, dan rendahnya kemampuan SDM dalam penganggaran dan pelaksanaan kegiatan telah mengakibatkan melambatnya pencairan dana APBN maupun APBD. Pelaksanaan proyek di tingkat daerah mengalami pelambatan signifikan. Banyak dana yang kemudian tidak bisa dicairkan dan tetap berada dalam kas pemerintah daerah yang menjadi SILPA (Sisa Lebih Penggunaan Anggaran). Kementerian Keuangan pada tahun 2009 melaporkan bahwa dari Rp 292,4 triliun anggaran tahun sebelumnya, ternyata hanya 95 persen yang dapat dibelanjakan. Pada tahun anggaran tersebut, ada Rp 49,1 triliun dana pemerintah kabupaten/kota mengalami kemacetan dalam bentuk SILPA.¹⁰ Fakta ini tentu merupakan persoalan besar mengingat bahwa dengan kebijakan desentralisasi kini lebih banyak dana yang dialokasikan di tingkat daerah.

Kenyataan tentang begitu banyaknya dana yang mandeg di tingkat daerah itu cukup mengkhawatirkan. Bagan 1 menunjukkan masalah ini

⁶ Anonim, "Economic Assessment of Indonesia 2008", *OECD Policy Brief*, Juli 2008, p.8.

⁷ "Ogah Jadi Pimpro", *Batam Pos*, 2 Februari 2009.

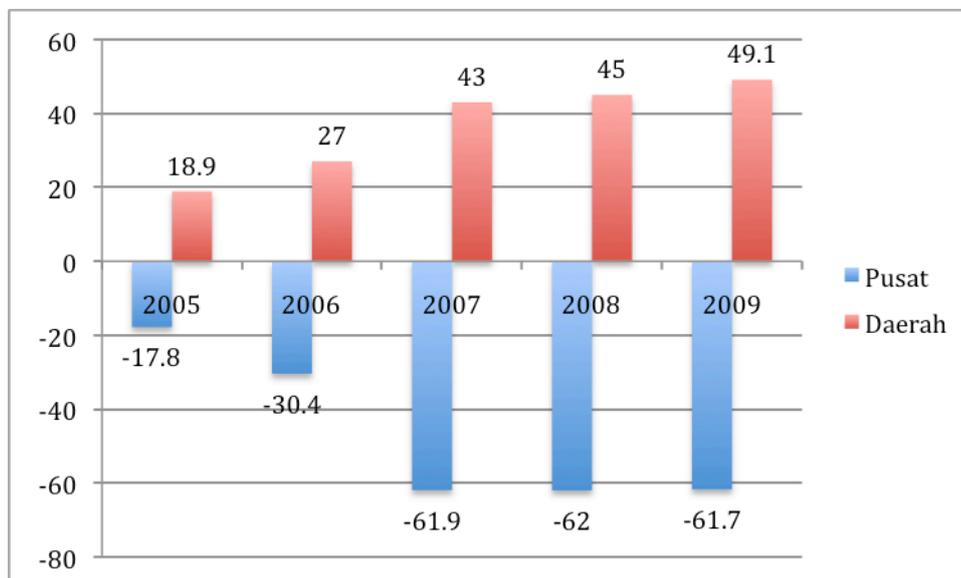
⁸ "Bappenas Minta PNS Tak Takut Jadi Pimpro", *Seputar Indonesia*, 10 April 2008; "Jangan Takut Jadi Pimpro", *Sriwijaya Post*, 10 Maret 2009.

⁹ "Walikota Mengeloh Sulit Cari Pimpro", *Sumatra Ekspres*, 11 Juli 2007.

¹⁰ "Sri Mulyani: Sisa Anggaran Daerah Rp 45 triliun", *PAB-Online*, 11 Desember 2008.

dengan jelas. Dapat dilihat pada tahun anggaran 2009, misalnya, ketika APBN mengalami defisit dan pemerintah pusat harus mencari utang hingga sebesar Rp 61,7 triliun, APBD di banyak daerah justru mengalami surplus dengan total dana daerah yang tidak bisa dicairkan sebesar Rp 49,1 triliun.

Bagan 1. Total Surplus-Defisit Anggaran Pemerintah (dalam triliun rupiah)



Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 2006-2010

Pemerintah kabupaten/kota menyimpan dana-dana yang tidak dapat dialokasikan itu dengan berbagai macam cara. Sebagian besar menyimpan dana tersebut di BPD (Bank Pembangunan Daerah). Sebagai entitas bisnis, BPD yang memiliki banyak cadangan uang tentu tidak akan membiarkan dana tersebut mengendap begitu saja. Maka mereka menyimpan dana itu dalam bentuk SBI (Sertifikat Bank Indonesia) yang memiliki tanggal jatuh-tempo lebih pendek, tetapi juga ada yang menyimpan dalam bentuk SUN (Surat Utang Negara) yang jatuh-temponya lebih panjang. Pada tahun 2007, Bank Indonesia melaporkan bahwa total dana yang disimpan dalam bentuk SBI sebesar Rp 237 triliun dan dapat diidentifikasi bahwa seperlima diantaranya adalah dana milik pemerintah daerah.¹¹ Mantan Ketua Bappenas Paskah Suzetta pernah menganjurkan agar pihak Pemda, dalam hal ini BPD, lebih banyak menyimpan dana itu dalam bentuk SUN ketimbang SBI sehingga Bank Indonesia tidak terbebani oleh tingginya tingkat suku-bunga.¹² Namun karena masalah SILPA di daerah terus meningkat sedangkan banyak Pemda lebih tertarik kepada keuntungan dari suku-bunga ketimbang dampak riil anggaran publik terhadap ekonomi daerah, deposit dana Pemda dalam bentuk SBI terus saja meningkat.

¹¹ "Dana Menggunung di SBI", *Media Indonesia*, 1 March 2007. Another source has quoted that from about Rp 90 trillion of the local government funds invested in SBI, about 50 percent is invested under the local BPD accounts. *Suara Karya*, 30 May 2007.

¹² "Depdagri Segera Mengecek APBD yang Parkir di SBI", *Berita Depdagri*, 30 June 2008.

Masalah SILPA dalam APBD bukan hanya berdampak negatif bagi ekonomi daerah tetapi juga bagi pembangunan nasional secara keseluruhan. Ada tiga akibat buruk yang akan terjadi. Pertama, peran anggaran publik untuk merangsang kegiatan ekonomi akan terganggu. Banyak pakar yang telah mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia sebenarnya dapat dipacu dengan belanja barang dan jasa serta investasi oleh pemerintah. Tetapi jika pemicu itu tidak berfungsi, tentu akan sulit untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih lanjut. Kedua, banyak pilihan kebijakan pembiayaan pembangunan yang menjadi mandul. Pemerintah pusat sudah bersusah-payah memperoleh dana tambahan bagi pembangunan, termasuk dari utang dari luar maupun dalam negeri. Utang luar negeri itu harus dibayar pokok, bunga, dan biaya komitmen (*commitment fee*) yang menyertainya. Kesemua upaya ini tidak akan ada gunanya jika ternyata dana yang sudah didaerahkan tidak digunakan sebagaimana mestinya oleh para pegawai di daerah. Ketiga, terhadap pembelian SBI dan SUN, pihak BI harus membayar bunganya. Dari tahun ke tahun terlihat bahwa biaya bunga itu terus meningkat. Maka bila banyak Pemda tidak menggunakan dana buat investasi dan hanya tertarik untuk memperoleh insentif moneter dari suku-bunga, efeknya akan bersifat inflasif. Secara nominal dana dari pemerintah itu meningkat tetapi sesungguhnya nilai riilnya terus menurun.

Secara keseluruhan tampak bahwa penentuan prioritas belanja daerah yang buruk dan besarnya SILPA dalam anggaran daerah itu menunjukkan masih lambatnya perbaikan kemampuan aparat daerah dalam penganggaran. Di sisi lain, ini juga membuktikan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal dan inisiatif reformasi di Indonesia belum disertai dengan peningkatan akuntabilitas anggaran. Terkait dengan dana publik, dilema antara kontrol dan pencairan dana masih sangat sulit diatasi. Diperlukan strategi yang benar-benar tepat untuk menjamin akuntabilitas anggaran dan secara bersamaan memastikan bahwa dana-dana pemerintah itu dapat dialokasikan pada saat yang tepat untuk merangsang kegiatan ekonomi di daerah. Untuk memahami masalah ini secara lebih jelas, selanjutnya akan diuraikan beberapa kasus politik anggaran dan pembangunan di beberapa daerah.

4. Kota Palembang

Setelah krisis ekonomi nasional berlalu, kota Palembang telah berhasil melakukan diversifikasi potensi ekonomi dari yang semula hanya menjadi pusat perdagangan produk pertanian menjadi pusat perdagangan produk olahan dan jasa. Kota di provinsi Sumatra Selatan ini memiliki luas 400,61 km² dengan penduduk 1.684.710 jiwa yang mayoritas beragama Islam. Dengan pertumbuhan ekonomi pada tahun 2008 yang mencapai 6,7%, kota ini merupakan salah satu kawasan yang tumbuh paling cepat di Sumatra.¹³ Volume APBD kota Palembang untuk tahun 2009 adalah sebesar Rp 1,29

¹³ Bagian Pengolahan Data Elektronik, *Profil Kota Palembang*, 2007. www.palembang.go.id/2007/.

triliun. Tetapi dari jumlah ini ternyata yang mandeg sebagai SILPA mencapai angka Rp 68,14 miliar.

Ekonomi kota Palembang semestinya bisa tumbuh lebih cepat apabila para pejabat pemerintah daerah bisa mengambil kebijakan yang tepat dan mengurangi adanya kecenderungan "kepemerintahan informal" (*informal governance*). Yang dimaksud dalam hal ini adalah kebijakan publik di kota Palembang bukan hanya dikendalikan oleh para tokoh formal tetapi juga banyak tokoh yang bercokol dengan kepentingannya masing-masing. Maka untuk memahami proses kebijakan publik di kota ini, orang harus melihat segala sesuatu di luar struktur organisasi pemerintah dan bagaimana budaya politik yang tercipta itu mempengaruhi kebijakan-kebijakan strategis yang diambil. Sebagai contoh, sebuah studi komprehensif menggambarkan betapa budaya untuk meminta *lokak* (secara harfiah berarti "jatah" atau "imbalan") sangat dalam berpengaruh dalam budaya politik di Palembang.¹⁴ Ini berarti bahwa logika "memberi dan menerima" (take and give) dalam politik, yang dalam praktik menyuburkan suap dan korupsi terselubung, akan banyak terjadi ketika para tokoh pemerintah mengambil kebijakan.

Di masa Orde Baru praktik pemerintahan informal itu berlangsung tersembunyi dalam arti bahwa tidak begitu tampak di mata publik. Sekarang ini, setelah interaksi politik berlangsung lebih terbuka dan liputan media lebih ekstensif, praktik pemerintahan informal berlangsung secara terang-terangan meskipun bukti-bukti fisiknya terkadang sulit ditemukan. Begitu eratnya hubungan antara kaum pengusaha dengan pejabat pemerintah di kota Palembang itu terkadang mengejutkan masyarakat karena sebuah kebijakan akan tampak sangat tidak masuk akal dan irasional jika dipandang dari segi anggaran dan prioritasnya.

Pada tahun 2008, KPK menahan Yusuf Emir Faisal, seorang anggota DPR fraksi PKB yang berasal dari daerah ini, karena terbukti menerima suap sebesar Rp 375 juta dari Chandra Antonio Tan, seorang tokoh pengusaha terkenal di Palembang. Skandal itu terkait dengan rencana pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api di atas kawasan hutan bakau di Sumatra Selatan. Rencana pembangunan pelabuhan ini merupakan upaya untuk menunjang perdagangan antar daerah yang penting bagi pertumbuhan ekonomi. Pelabuhan baru diperlukan karena perdagangan selama ini kurang efisien dan tergantung kepada infrastruktur berupa jalan dan sistem transportasi lewat air di sungai Musi. Rencana pembangunan pelabuhan yang senilai Rp 50 milyar di atas tanah seluas 600 hektare yang terdiri dari hutan bakau itu memang bagus di atas kertas.

Akan tetapi, setelah prosedur formal analisis dampak lingkungan keluar, ijin pembangunan direstui oleh Departemen Kehutanan dan dana dari anggaran pemerintah pusat dialokasikan, masyarakat bertanya-tanya karena kemajuan dari pembangunan pelabuhan itu berjalan sangat lamban. Semestinya proyek itu dimulai tahun 2006 dan selesai tahun 2008. Lalu,

¹⁴Elizabeth Fuller Collins, *Indonesia Dikhianati*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama. 2008, terutama Bab 6.

muncullah berita yang melibatkan suap-menyuap antara pengusaha dengan pejabat di tingkat daerah maupun tingkat pusat.¹⁵ Ternyata banyak diantara pejabat daerah yang terlibat, termasuk diantaranya adalah Gubernur Syahril Oesman (sekarang sudah turun), Sekda Sofyan Rebutin, serta beberapa pejabat teras di lingkungan pemerintah provinsi Sumatra Selatan maupun pemerintah kota Palembang. Di pengadilan, Yusuf Emir Faisal mengakui keterlibatannya dalam kasus suap dan mengatakan bahwa dana dari anggaran pusat itu dibagi-bagikan kepada rekannya di DPR yang termasuk di Komisi IV (mengurusi transportasi), beberapa politisi dari PKB dan Parpol lainnya, pejabat dari Departemen Kehutanan, serta beberapa tokoh pemerintah daerah. Kebocoran yang begitu besar itulah yang menyebabkan mengapa PT Chandratex Indo Artha sebagai kontraktor tidak mampu menyelesaikan proyek sesuai jadwal. Sementara investigasi dan proses peradilan dijalankan, kasus Tanjung Api-api ini menggambarkan bagaimana pemerintahan informal terjadi di Palembang.

Di kalangan pemerintahan kota, juga terdapat banyak kasus pemerintahan informal yang mengakibatkan munculnya kebijakan publik yang tidak bertanggungjawab serta kualitas pelayanan publik yang di bawah standar. Salah satu contohnya adalah dalam pengadaan barang untuk lembaga pemerintah. Berdasarkan Keppres No.80/2003, pengadaan barang untuk lembaga pemerintah harus mengikuti tender terbuka, terutama yang melibatkan dana lebih dari Rp 50 juta. Tetapi di kota Palembang ternyata banyak pembelian kendaraan, mebel, perkakas dan alat tulis tidak mengikuti keputusan presiden tersebut. Sebagai akibatnya, banyak barang-barang yang dibeli tersebut sesungguhnya kualitasnya di bawah standar yang ditetapkan.

Sebuah studi mengungkapkan bahwa masalah tersebut terjadi karena pihak pemerintah kota secara informal telah memiliki "kerjasama" dengan Kepolisian Daerah untuk mengawal setiap proses pengadaan barang di kota ini. Sebermula, kerjasama tersebut dimaksudkan untuk mencegah mekanisme pengadaan yang kurang adil dan kemungkinan penyalahgunaan kewenangan. Namun demikian, perjanjian kerjasama itu justru berubah menjadi mekanisme *backing* dan korupsi terselubung yang melibatkan para anggota polisi dan pegawai Pemkot Palembang. Hampir mustahil sebuah perusahaan yang mengajukan proposal akan menang tender, betapapun baiknya mereka, jika tanpa berkonsultasi atau bekerjasama sesuai dengan perjanjian informal tersebut. Acapkali, bahkan pejabat Pemda dan Polda menggaji para preman untuk mencegah masuknya pihak luar, wartawan atau siapa saja yang bermaksud mengungkap praktik-praktik pengadaan yang tidak bertanggungjawab tersebut.¹⁶

Proyek besar terbaru yang tampaknya juga akan mengundang kontroversi adalah rencana pembangunan jembatan Musi III yang akan

¹⁵ *Sriwijaya Post*, 16 November 2008; *Kompas*, 3 Maret 2009.

¹⁶ Meili Musarawati, *Analisis Pengadaan Barang dan Jasa APBD-P tahun 2007 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatra Selatan Berdasarkan Keppres No.80 tahun 2003*, tesis S2, MAP, Universitas Gadjah Mada, 2008.

didanai dari anggaran pemerintah pusat. Gubernur Sumatra Selatan Alex Noerdin dan walikota Palembang Eddy Santana Putra berusaha keras untuk mewujudkan agar proses pembangunan jembatan itu dapat dimulai pada tahun 2009. Studi kelayakan menjelaskan bahwa jembatan Musi III akan mampu mengalihkan beban lalu-lintas di kota yang selama ini macet serta merangsang pertumbuhan ekonomi di kawasan lain seperti Plaju dan Seberang Ulu.¹⁷ Saat ini, kota Palembang memiliki dua jembatan besar yang melintasi sungai Musi. Yang pertama adalah jembatan Ampera yang sudah berumur 40 tahun dan sangat dipadati lalu-lintas pada jam sibuk. Jembatan yang kedua dibangun di kawasan Barat kota Palembang dan melayani lalu-lintas di kawasan tersebut tetapi tampaknya tidak akan bisa mengurangi masalah kemacetan di kawasan Timur.

Rencana untuk membangun jembatan Musi III dengan demikian dimaksudkan untuk mengurangi kemacetan lalu-lintas serta memperluas pembangunan ekonomi di kawasan-kawasan yang selama ini kurang berkembang di kota Palembang. Jembatan yang lebarnya 20 meter dengan panjang bentang 400 meter itu diperkirakan akan membutuhkan dana Rp 325 milyar, suatu besaran dana yang tidak mungkin dibebankan hanya kepada anggaran daerah. Masyarakat benar-benar berharap bahwa, tidak seperti halnya proyek Tanjung Api-api, pembangunan jembatan Musi III bukan hanya akan menjadi komoditas politik bagi para elit politik lokal dan tidak akan digerogoti dananya karena korupsi.

Namun demikian, konflik rupanya sudah terjadi sejak awal terkait dengan lokasi dan pembebasan lahan. Ada tiga alternatif untuk membangun tiang pancang di tepi sungai; di sekitar kantor Dinas Tata-kota Pemda kota Palembang, sekitar kawasan milik PT Pusri, dan sekitar Kampung Arab yang padat dan banyak peninggalan budaya. Pihak Pemda kota berpendapat bahwa jika dibangun di sekitar Dinas Tata-kota maka biaya pembebasan lahan akan membengkak sehingga total dana yang dibutuhkan akan mencapai Rp 1,3 triliun. Alternatif yang kedua sudah jauh hari sebelumnya ditolak oleh pihak manajemen PT Pusri dan biayanya juga akan lebih besar. Tetapi alternatif ketiga pun juga ditolak oleh warga Kampung Arab.¹⁸

Di masa lalu, pihak Pemda kota Palembang bisa saja langsung berkonsultasi dengan Departemen Pekerjaan umum dan pemerintah pusat dan jika mereka mengatakan "jalan" tentu rencana itu akan terwujud. Tetapi dalam situasi yang lebih demokratis dengan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi sekarang ini, kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan negosiasi dalam perumusan kebijakan benar-benar harus diuji. Ketika rencana pembangunan itu diumumkan kepada masyarakat pada tahun 2005, banyak protes yang segera dilontarkan kepada pemerintah daerah. Pada tanggal 14 Desember 2005, misalnya, sekitar 300 orang penduduk Kampung Arab menggelar demonstrasi di depan gedung DPRD dan kantor

¹⁷ Wawancara dengan Burkian, *Bagian Perekonomian kota Palembang*, 22 Februari 2008.

¹⁸ Ike Julies Tiati, *Konflik Pembangunan Jembatan Musi III dan Penggusuran Kampung Arab di Palembang*, tesis S2, Program Studi Ketahanan Nasional, Universitas Gadjah Mada, 2007.

gubernur. Hari berikutnya, ribuan orang melakukan zikir bersama untuk memprotes rencana pembangunan jembatan Musi III tersebut.¹⁹ Kendatipun Eddy Santana Putra, walikota yang menjabat untuk kedua kalinya berulang-kali mengatakan bahwa pembangunan jembatan itu akan dimulai pada tahun 2009, hingga kini masih belum jelas apakah kebijakan itu akan dapat dilaksanakan dengan mulus. Masyarakat dalam banyak hal juga bersikap skeptis jangan-jangan proyek itu juga hanya akan menjadi sumber kolusi antara pengusaha dan pejabat seperti halnya kasus pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api.

5. Kabupaten Gunungkidul

Jika dibandingkan dengan daerah lain di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), kabupaten Gunungkidul merupakan daerah yang relatif tertinggal. Luas seluruh kabupaten ini adalah 1.486 kilometer persegi dengan lahan yang sebagian besar gersang dan kering. Penduduk yang jumlahnya 340.635 jiwa (2006) kebanyakan bekerja sebagai petani, peternak, dan nelayan. Itulah sebabnya penyangga besar ekonomi Gunungkidul berasal dari sektor pertanian (35,71 persen), industri kecil dan perdagangan (14,02 persen). Besarnya PDRB per kapita pada tahun 2007 adalah Rp 4,39 juta.

Salah satu masalah publik yang pokok di Gunungkidul adalah ketersediaan air pada musim kemarau, terutama di beberapa kecamatan yang terdapat di jalur pantai seperti Tepus, Saptosari, Girisubo dan Panggang. Di kecamatan-kecamatan yang rawan kekeringan ini, warga tergantung kepada 260 telaga alam yang akan segera mengering jika curah-hujan mulai menipis. Untuk itu, pemerintah daerah harus menyediakan air bersih untuk warga dengan mengerahkan 15 truk tangki. Pemda mesti mengalokasikan dana Rp 450 juta dari APBD guna memastikan agar kebutuhan air bagi warga terpenuhi. Karena truk-truk itu tidak beroperasi secara rutin, terkadang warga harus membeli air sendiri. Ada sebuah kasus di mana seorang warga harus menjual kambingnya seharga Rp 120 ribu untuk membeli 5.000 liter air yang semestinya cuma seharga Rp 80 ribu.²⁰ Di wilayah kecamatan lain yang lebih terpencil, harganya bisa lebih mahal.

Ada 11 dari seluruh 18 kecamatan di Gunungkidul yang senantiasa harus menghadapi masalah air selama musim kering. Tercatat bahwa ada 58.601 penduduk di kecamatan-kecamatan tersebut yang terperangkap dalam lingkaran setan kemiskinan. Fakta ini sangat ironis mengingat bahwa ada enam mata air besar yang terdapat di kecamatan yang lain. Beberapa studi menunjukkan bahwa di bawah tanah yang berbukit-bukit di kabupaten ini, terdapat gua-gua bawah tanah dengan debit air yang berlimpah. Juga, beberapa mata-air mengandung cadangan cukup besar, misalnya Baron dengan debit 1.080 liter per detik, gua Bribin dengan 1.000 liter per detik, Seropan dengan 800 liter per detik dan Ngobaran dengan 135 liter per detik.

¹⁹ *Tempo*, 15 Desember 2005; *Detik News*, 18 Desember 2005.

²⁰ "Warga Gunungkidul Jual Ternak Untuk Beli Air", *Tempo Interaktif*, 2 Agustus 2004.

Sayangnya, dibutuhkan investasi besar untuk menggali gua air bawah-tanah itu atau mendistribusikan air dari mata-air yang ada.

Pada tahun 2004, ada inisiatif untuk melakukan pengeboran dalam di gua Bribin guna memecahkan masalah di Gunungkidul. Upaya itu dirintis melalui kerjasama antara pemerintah provinsi DIY, Badan Tenaga Atom Nasional (BATAN), Menristek, dengan bantuan teknis dari pemerintah Jerman. Namun setelah menghabiskan investasi sebesar Rp 70 miliar, proyek tersebut tidak memberikan hasil.

Tetapi meskipun menghadapi fakta bahwa hampir setengah dari penduduk termasuk miskin, pihak Pemda tetap kurang responsif. Setelah kebijakan desentralisasi dilaksanakan dengan harapan adanya perbaikan kualitas pelayanan publik di daerah, banyak elit daerah yang tetap membuat kebijakan yang kurang bertanggungjawab. Pada tahun 2005, warga Gunungkidul dikejutkan oleh berita bahwa mantan bupati Yoetikno tersangkut kasus korupsi. Ketika menjabat pada periode 2000-2005, dia menggagas proyek pengadaan lima unit kapal penangkap ikan dengan dana pemerintah sebesar Rp 1,4 miliar. Dana itu digelembungkan dan digerogeti sehingga mengakibatkan kerugian publik sebesar Rp 705. Banyak pejabat Pemda yang terlibat dalam skandal tersebut, termasuk Supriyatmo (PPK), Sudiyarso (bendahara), Deni Chandra Rahman dan Faisal Hidayatullah (rekanan swasta). Yoetikno dicoret dari daftar Balon Pilkada periode berikutnya dan masuk penjara selama beberapa tahun.²¹

Beberapa anggota DPRD periode 1999-2004 juga terlibat dalam kasus penyalahgunaan dana publik tersebut. Seluruhnya 45 anggota DPRD yang dicurigai menerima dana gelap antara Rp 60 hingga Rp 80 juta. Total dana yang dikeluarkan dari APBD untuk memberikan tunjangan gelap tersebut adalah Rp 2,4 miliar. BPK menyatakan bahwa dana tunjangan tersebut tidak sah dan memerintahkan agar semua anggota DPRD mengembalikannya ke kas daerah. Kendatipun kasus ini termasuk kategori korupsi, tidak ada seorang pun anggota DPRD yang diadili dan mereka hanya diwajibkan mengembalikan uangnya ke kas daerah.²²

Kasus yang lain membuktikan bahwa para politisi daerah tidak peka terhadap kebutuhan rakyat. Meskipun masih banyak warga Gunungkidul berkubang dalam kemiskinan dan penderitaan, para politisi itu justru memprioritaskan kepentingannya sendiri. Pada tahun 2007, para anggota DPRD secara bulat menyetujui pembelian komputer *laptop* masing-masing seharga Rp 10 juta. Mereka berpendapat bahwa komputer itu diperlukan untuk kegiatan sehari-hari sebagai wakil rakyat. Sekalipun beberapa anggota DPRD mengakui bahwa belanja itu merupakan pemborosan APBD, sebagian besar tidak begitu peduli. Sementara masih dipertanyakan apakah komputer-komputer itu akan dapat dimanfaatkan dan ke-45 orang wakil rakyat itu mahir

²¹ "Sidang Kasus Korupsi Rp 705 juta", *Kedaulatan Rakyat*, 23 Agustus 2005.

²² "Anggota Dewan Kaget Jadi Temuan BPK", *Kompas*, 4 Juni 2009.

menggunakannya, proyek pengadaan itu tetap disetujui sedangkan kritik dari media tetap tidak didengar.²³

Gambaran umum di tingkat nasional bahwa sebagian besar DAU dibelanjakan untuk membayar gaji pegawai negeri juga tampak jelas di Gunungkidul. Sejak akhir tahun 2008, Pemda harus membelanjakan tambahan pengeluaran yang akhirnya menjadi rutin, yaitu karena bertambahnya gaji pegawai Pemda dan para Sekretaris Desa yang kini digaji sebagai PNS. Tambahan alokasi untuk gaji itu diperkirakan mengakibatkan defisit anggaran sebesar Rp 50 miliar.²⁴ Meskipun pada akhirnya defisit itu dapat ditutup dengan tambahan DAU dari pemerintah pusat kepada Pemda Gunungkidul, jadwal pengesahan APBD sempat molor hingga beberapa bulan.

Tampaknya para perumus kebijakan daerah kini juga diharuskan untuk menghadapi rumitnya politik di sepanjang proses penganggaran sedangkan kebanyakan satuan Pemda masih berperilaku sebagai pemaksimal anggaran (*budget maximizers*) sedangkan aspirasi rakyat daerah tetap tidak didengar. Banyak warga desa yang betul-betul membutuhkan terobosan kebijakan untuk menolong mereka dari penderitaan di musim kemarau. Industri rumah-tangga berskala kecil sangat membutuhkan kredit ringan untuk mendorong investasi usaha yang lebih menguntungkan. Sekitar 49 persen anak-anak pra-sekolah belum bisa menikmati fasilitas PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini).²⁵ Masalah-masalah ini semestinya dapat dipecahkan jika anggaran pemerintah dibelanjakan sebagaimana mestinya dan para politisi daerah punya keperdulian besar terhadap taraf hidup rakyatnya. Namun sangat disayangkan bahwa tatanan politik yang berlaku masih sangat sulit diubah dalam waktu dekat ini.

Sebuah kasus pengadaan kapal terungkap dan disidik penegak hukum pada tahun 2009. Kejaksaan Negeri Gunungkidul telah memanggil Dwinggo Nirwanto, Kepala Dinas Pertanian dan Kelautan, Agus Utomo sebagai PPK, dan sejumlah pejabat yang terlibat dalam penyalahgunaan pengadaan kapal penangkap ikan yang diperkirakan mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp 102 miliar.²⁶ Penyidikan lebih lanjut mengungkapkan bahwa kasus ini bukan sepenuhnya merupakan tindak pidana korupsi tetapi merupakan penyimpangan prosedural karena beberapa aturan yang terdapat Keppres No.80/2003 memang sulit dilaksanakan di kabupaten yang kondisinya tidak seperti yang diidealkan. Salah satu persyaratan lelang kapal menurut ketentuan adalah bahwa kapal penangkap ikan itu harus dievaluasi dan dibandingkan. Perbandingan itu rupanya justru terlalu mahal untuk dilakukan karena harus dengan kapal sejenis yang hanya ada di Thailand. Sementara

²³ "Anggota DPRD Gunungkidul Dapat Laptop", 17 Februari 2008, tersedia di www.okezone.com.

²⁴ "APBD Gunungkidul Terancam Kolaps", *Kompas*, 5 Desember 2008.

²⁵ "Baru Separuh Jumlah Anak Terlayani PAUD", *Kedaulatan Rakyat*, 26 Februari 2009.

²⁶ "Empat Oknum PNS dan Satu Rekanan Ditahan", *Radjar Jogja*, 16 Januari 2010.

itu garis pantai di Gunungkidul yang diperuntukkan bagi nelayan skala-kecil itu juga terlalu pendek untuk uji-coba yang dipersyaratkan.²⁷

Seperti jamak terjadi di daerah-daerah lainnya, banyak pejabat di Gunungkidul yang kini takut terjatuh delik korupsi karena kemungkinan adanya kesalahan terhadap prosedur seperti kasus di atas masih begitu besar. Para pegawai juga memprihatinkan kenyataan bahwa meskipun mereka sudah sangat hati-hati dan tidak berniat untuk korupsi, sebuah kesalahan administrasi atau prosedur yang kecil saja bisa menyeret mereka ke penjara.²⁸ Dengan begitu, akibatnya adalah melambatnya pelaksanaan berbagai kegiatan termasuk diantaranya pengadaan barang dan jasa.²⁹ Setelah media daerah meliput beberapa penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Negeri, misalnya, upaya Pemda untuk menyediakan buku murah bagi para siswa sekolah dasar terhenti. Proses pencairan anggaran publik di daerah semakin lambat karena adanya investigasi terhadap program-program jangka menengah semacam itu. Dari APBD kabupaten Gunungkidul pada tahun 2009, diketahui bahwa dana sebesar Rp 166 miliar atau 22,05% dari total belanja yang dianggarkan ternyata tidak bisa dilaksanakan. APBD Gunungkidul untuk tahun 2010 dianggarkan sebesar Rp 740,5 miliar. Meskipun tahun anggaran masih berjalan, Pemda sudah memperkirakan bahwa akan terdapat SILPA setidaknya sebesar Rp 18 miliar. Tanpa adanya pendekatan baru dalam sistem penganggaran, pelaksanaan program dan pengawasan, kecenderungan banyaknya dana yang menjadi SILPA akan semakin besar.

6. Maluku Tenggara Barat

Kabupaten Maluku Tenggara Barat (MTB) berada di wilayah provinsi Maluku dan baru terbentuk pada tahun 1999 berdasarkan UU No.46/1999. Sebagai sebuah daerah pemekaran, Pemda kabupaten MTB harus menghadapi berbagai bentuk tantangan baru di luar akar persoalan lama seperti isolasi secara geografis, infrastruktur, sumberdaya manusia dan sebagainya. Bupati Betziel Sylverster Temmar dan wakil bupati Lukas Uwuratuw yang menjabat saat ini tampaknya cukup optimistik mengenai masa depan pembangunan MTB.

Sebagai wilayah yang terisolasi, MTB sering disebut sebagai "*forgotten islands of Indonesia*".³⁰ Wilayahnya meliputi 125.442 kilometer persegi dan 88,4 persen diantaranya adalah air, yaitu laut Banda, Timor dan

²⁷ Interview with Dwinggo Nirwanto, *Dinas Pertanian dan Kelautan*, 2 Maret 2010.

²⁸ "Batin Teman Itu Menderita..", *Republika*, 26 Juli 2006.

²⁹ "Kejari Wonosari Endus Korupsi Pengadaan Buku Ajar: Nilai Proyek Rp 10 M", 11 Desember 2009, www.infokorupsi.com, diakses 17 Feb 2010.

³⁰ Nico De Jonge & Toos Van Dijk, "Forgotten Islands of Indonesia" dalam Marwadi Djoened Puspongoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia*, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 1993.

Arafura. Karena itu dapat dipahami bahwa filosofi pembangunan di kabupaten ini berbasis sumberdaya pantai dan kelautan. Jumlah penduduk yang terdaftar pada tahun 2003 adalah 152.732 jiwa, kebanyakan bekerja sebagai nelayan, petani dan pedagang. Banyak diantara penduduk MTB yang sebenarnya merupakan pekerja migran sirkuler dari Jawa yang bermaksud mencari kehidupan yang lebih baik di pulau-pulau MTB. Struktur ekonomi yang masih agraris ini tercermin dari PDB sebesar Rp 152,9 miliar yang didominasi oleh kontribusi sektor pertanian, perdagangan dan sedikit dari hotel, restoran, dan jasa.

Dari dokumen RPJMD untuk periode 2009-2014, dapat dibaca bahwa ada lima sasaran strategis yang hendak dicapai di MTB, yaitu: 1) perbaikan kesejahteraan rakyat, 2) peningkatan kualitas sumberdaya manusia, 3) penciptaan tata-pemerintahan yang bersih, berwibawa, inovatif dan bebas dari KKN, 4) penyediaan infrastruktur untuk pemerintahan, kegiatan sosial-ekonomi dan budaya dengan mempersempit rentang kendali pemerintahan dan memperkuat otonomi daerah, dan 5) memelihara keamanan dan visi kebangsaan. Kesemua sasaran strategis itu tampaknya cukup sesuai bagi pembangunan kabupaten ini sedangkan proses penyusunan RPJMD sudah melibatkan DPRD secara intensif. Rencana pembangunan daerah juga dirinci lebih lanjut oleh bupati ke dalam program-program pemberantasan kemiskinan, perbaikan IPM (Indeks Pembangunan Manusia), upaya peningkatan PAD, dan beberapa indikator lain yang cukup terukur.³¹

Namun demikian, Pemda MTB tampaknya lebih menekankan prioritas pada penyediaan infrastruktur bagi kegiatan-kegiatan pemerintahan. Ini merupakan hal yang sangat umum dijumpai di daerah-daerah pemekaran di seluruh Indonesia. Sejak tahun 2007 telah terdapat kompleks Pemda yang mulai beroperasi di Saumlaki, ibukota kabupaten MTB. Bupati sebelumnya, S.J. Oratmangun, adalah yang menggagas dan memulai proyek pembangunan kompleks Pemda tersebut dengan dana sebesar Rp 52 miliar. Bupati sekarang, B.S. Temmar, terus meyakinkan para aparat agar menggunakan kantor secara optimal. Karena B.S. Temmar juga ingin membangun taman kota di sepanjang jalan menuju kompleks Pemda, maka biaya konstruksi dalam lima tahun terakhir telah menyedot dana publik cukup besar. Pada tahun anggaran 2009, misalnya, terhitung bahwa APBD mengalami defisit sebesar Rp 29 miliar. Bantuan DAU dari pemerintah pusat kepada MTB ternyata tidak cukup untuk membiayai proyek ambisius yang digagas oleh Bupati. Sumber dana dari DAK harus digunakan untuk menutup defisit tersebut.

Lebih dari itu, yang memprihatinkan adalah banyak dana dari anggaran Pemda itu yang diboroskan oleh para pejabat dan politisi daerah. Sebagai sebuah daerah miskin dengan ekonomi rakyat yang tergantung kepada sektor publik, proyek-proyek dari pemerintah sangat diperlukan guna merangsang kegiatan ekonomi bagi rakyat. Sayangnya, penyimpangan dan kebocoran begitu banyak terjadi sehingga proyek-proyek yang direncanakan itu tidak

³¹ Tanggapan dan Arahan Bupati MTB atas KUA dan PPAS tahun 2009.

dilaksanakan seperti seharusnya. Tidak ada yang bisa mengatakan seberapa besar dana publik yang bocor, tetapi kasus-kasus korupsi yang terungkap memang cukup banyak.

Pada tahun 2004, misalnya, KPK menginterogasi wakil bupati Lukas Uruwatuw atas tuduhan korupsi dalam pengadaan kapal penumpang yang mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp 20 miliar. Pemda harus mengalokasikan uang panjar sebesar Rp 5 miliar dari APBD untuk membeli kapal Terun Nairu. Namun kapal itu ternyata merupakan kapal bekas yang sebelumnya telah dipesan oleh Pemda kota Samarinda. Lalu terungkap bahwa Pemda MTB telah menggunakan dokumen palsu bagi pengadaan kapal tersebut. Celaknya, setelah enam bulan dioperasikan, mesin utamanya macet sehingga kapal itu akhirnya terdampar di laut Arafura. Berbeda dari rencana semula bahwa Pemda MTB akan memperoleh keuntungan sebesar Rp 800 juta dari pembelian kapal Terun Nairu, Pemda justru harus menanggung biaya besar untuk reparasi mesin utamanya.³² Penyidikan yang dilakukan Kejaksaan Negeri pada tahun 2008 mengindikasikan keterlibatan mantan bupati S.J. Oratmangun dalam kasus ini. Namun sampai kini tidak seorang pun yang dipanggil oleh pengadilan.

Lalu pada tahun 2007 beberapa anggota DPRD termasuk ketua Forner Sanamase, wakil ketua Apan Batfutu dan Sekretaris A. Untayana dipanggil oleh Kejaksaan Negeri karena dugaan keterlibatan mereka dalam penyimpangan keuangan APBD sebesar Rp 30 miliar.³³ Politik uang dan korupsi yang melibatkan para anggota DPRD masih diliputi misteri karena sejauh ini kasus itu tidak terbuka bagi publik dan belum ada yang ditetapkan menjadi tersangka. Kasus korupsi yang lain melibatkan para anggota KPUD pada awal tahun 2008. Bekerja hanya untuk waktu 12 bulan, para anggota KPUD dan personil sekretariatnya telah menghabiskan dana sebesar Rp 2,6 miliar dari APBD. Belakangan diketahui bahwa pemberian imbalan itu bertentangan dengan ketentuan dalam Permendagri No.21/2005 mengenai anggaran Pilkada. Uang negara yang hilang diperkirakan sebesar Rp 843 juta.³⁴

Karena begitu banyak dana publik diselewengkan oleh berbagai persekongkolan politik dan korupsi terselubung, banyak diantara proyek-proyek vital untuk memperbaiki kesejahteraan rakyat yang kurang efektif. Sebagai sebuah kabupaten yang memiliki kekayaan laut yang melimpah, MTB sebenarnya punya potensi besar dari pariwisata pantai dan industri perikanan. Telah diidentifikasi bahwa sesungguhnya laut Banda, Timor dan Arafura mengandung lebih dari 780 spesies ikan, termasuk tuna, penaid, lobster, cumi, dan rumput-laut. Pengelolaan sumberdaya laut yang berkelanjutan memungkinkan produksi sekitar 1,35 juta ton industri perikanan.

³² "Dugaan Korupsi Pembelian Kapal: KPK Akan Panggil Bupati Maluku Tenggara Barat", *Suara Pembaruan*, 3 Agustus 2004.

³³ "Pimpinan DPRD Maluku Tenggara Barat Dipanggil Kejaksaan", *Tempo Interaktif*, 21 April 2007.

³⁴ *Koresponden*, 11 Juli 2008.

Sayangnya, karena sebagian besar nelayan menggunakan sarana tradisional dengan teknologi sederhana,³⁵ hanya sekitar 450.000 ton per tahun yang mampu diproduksi oleh nelayan di kabupaten ini.

Sementara itu, kebanyakan petani masih menggunakan cara-cara tradisional. Cara bertani yang digunakan adalah "babat dan bakar" (*slash and burn*) atau menggunakan sistem nomad yang mengakibatkan begitu cepatnya degradasi lingkungan. Oleh sebab itu, hasil dari kegiatan pertanian di kabupaten MTB tidak bisa mencukupi kebutuhan pangan dari pendudukan. Bahkan, antara periode 1999-2006 total produksi pertanian, industri kehutanan dan peternakan menurun hingga 30,9 persen dan baru belakangan ini sedikit bisa ditingkatkan. Komoditas dasar harus didatangkan dari Surabaya yang, sekali lagi, sangat mahal akibat terbatasnya sarana transportasi dan infrastruktur.

Kenyataan bahwa warga kabupaten MTB sangat tergantung kepada sumberdaya dari luar sedangkan potensinya masih belum dimanfaatkan dapat dilihat dari banyak contoh. Listrik di ibukota kabupaten Saumlaki sangat sering padam karena sepenuhnya tergantung kepada PLTD (Pembangkit Listrik Tenaga Diesel). Beberapa gagasan pernah dikemukakan untuk menemukan alternatif sumber listrik di luar diesel seperti panel surya, kincir angin, atau ombak pantai. Tetapi sejauh ini belum ada investor yang tertarik untuk memulai proyek semacam itu karena skala ekonominya yang terbatas.

Kurangnya sumberdaya ekonomi yang dapat digali sedangkan dana pemerintah tidak dialokasikan untuk kesejahteraan rakyat sebagaimana mestinya mengakibatkan rakyat tetap miskin dan rentan terhadap kekejaman alam. Pada awal tahun 2007, misalnya, para petani MTB menderita karena kekeringan yang diakibatkan oleh perubahan iklim dan serangan hama. Sebagian besar petani gagal panen. Total kerugian bagi ekonomi diperkirakan sebesar Rp 5,2 juta. Krisis pangan itu memaksa Pemda untuk meminta bantuan darurat berupa 50 ton beras. Sekalipun tidak ada laporan korban jiwa karena kelaparan, tetapi kasus ini membuktikan betapa rentannya kehidupan masyarakat di MTB.³⁶ Pada tahun 2008, epidemi muntaber melanda para penduduk di Kecamatan Selaru. Lebih dari 32 orang sakit parah dan empat balita meninggal. Bencana ini disebabkan oleh rendahnya kualitas air sedangkan fasilitas kesehatan umum masih terbatas.³⁷

Dengan demikian, selama masih banyak penyimpangan anggaran dan kebocoran dana publik, akan selalu sulit untuk mengaitkan alokasi belanja pemerintah dengan peningkatan kualitas hidup rakyat di kabupaten MTB. Meskipun setiap orang paham bahwa anggaran pemerintah merupakan satu-

³⁵ Menurut Dinas Kelautan and Perikanan, kebanyakan nelayan masih menggunakan kapal tradisional. Ada 3.220 kapal tanpa motor, 230 kapal dengan motor tempel, dan hanya 93 kapal motor berukuran sedang yang beroperasi di wilayah laut MTB yang luasnya adalah 110.834 kilometer persegi. *Kompas*, 8 Juli 2003.

³⁶ "Maluku Tenggara Barat Krisis Pangan", *Tempo*, 22 Februari 2007.

³⁷ "Muntaber Serang Maluku Tenggara Barat", *Tempo*, 1 Februari 2008.

satunya harapan untuk mempercepat pembangunan di ibukota Saumlaki dan pulau-pulau lain di kabupaten ini, sangat disayangkan bahwa kepentingan para elit dan politisi daerah masih sangat mempengaruhi proses anggaran yang terjadi. Pembahasan anggaran di dalam forum TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah), misalnya, seringkali didominasi oleh tawar-menawar politik dan bukan pembahasan yang serius mengenai kebutuhan rakyat yang sesungguhnya.

Sebuah proses pembahasan dalam forum TAPD pada tahun 2008, umpamanya, sebelumnya telah menetapkan adanya plafon anggaran bagi infrastruktur sebesar Rp 22 miliar untuk melanjutkan proyek di kompleks Pemda oleh Dinas Pekerjaan Umum. Tetapi ketika kepala Dinas PU David Manuputty menyatakan bahwa sekitar Rp 36 miliar dana telah dijanjikan kepada sebuah kontraktor yang bahkan telah melaksanakan sebagian proyek PU, semua anggota TAPD terpaksa harus mempertimbangkan kembali plafon yang ditetapkan. Karena para pejabat daerah itu tidak mungkin mempermalukan Pemda karena telah berutang kepada rekanan, plafon akhirnya dinaikkan sesuai dengan usulan Kepala Dinas PU. Kasus-kasus serupa ini sering dijumpai dalam berbagai proyek pemerintah. Oleh sebab itu, tidak mengejutkan bahwa banyak proyek yang tidak benar-benar sejalan dengan kebutuhan rakyat MTB yang sesungguhnya.

7. Kesimpulan

Sangat disayangkan bahwa konstelasi politik yang sudah lebih demokratis di Indonesia saat ini ternyata belum memungkinkan terciptanya akuntabilitas anggaran publik yang baik. Rendahnya akuntabilitas anggaran itu disebabkan karena memang masih lemahnya substansi demokrasi dan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Kecuali itu, sistem administrasi publik yang berlaku juga belum mampu menciptakan sistem anggaran yang terbuka bagi publik serta memprioritaskan belanja publik dengan komitmen aparat yang memadai. Ada tiga bukti awal yang dapat ditunjukkan terkait dengan kesimpulan ini.

Pertama, APBD masih begitu banyak tersedot untuk proses politik yang tidak efisien serta berbagai bentuk politik uang dalam penyelenggaraan Pilkada. Proses politik di daerah ternyata belum memungkinkan terciptanya demokrasi yang substansial sehingga anggaran publik masih rentan terhadap kebocoran yang diakibatkan oleh kompetisi politik di daerah. Kedua, prioritas belanja daerah ternyata masih cenderung bias kepada pembiayaan mesin birokrasi dan kurang berpihak kepada investasi yang langsung berkaitan dengan kesejahteraan rakyat. Kenyataan bahwa 70 persen dari dana APBD habis untuk membayar kegiatan rutin aparat Pemda dan bahwa rerata belanja pelayanan dasar hanya mencapai 9,5 persen dari APBD menunjukkan bahwa anggaran publik belum responsif terhadap kepentingan rakyat. Ketiga, upaya pemberantasan korupsi dan pengawasan yang ketat ternyata justru mengakibatkan keengganan aparat untuk bekerja secara profesional sehingga mereka memilih tidak bekerja sebagai PPK yang melaksanakan kegiatan investasi buat rakyat. Besaran SILPA yang meningkat dari tahun ke

tahun menunjukkan bahwa komitmen para aparat dalam pelaksanaan anggaran publik masih rendah.

Kasus-kasus di daerah menunjukkan berbagai fenomena rendahnya akuntabilitas anggaran seperti diuraikan di atas. Di kota Palembang, tampak bahwa interaksi antara para politisi dan para pengusaha swasta terjadi sedemikian rupa sehingga begitu banyak proyek publik yang sengaja diciptakan bagi kolaborasi yang bersifat korup. Keputusan mengenai penggunaan anggaran terjadi melalui tawar-menawar dalam sistem pemerintahan yang bersifat informal dan kolusif. Dalam situasi seperti ini, efektivitas pembiayaan proyek-proyek infrastruktur publik dan relevansi dari alokasi pembiayaan itu sendiri patut dipertanyakan. Di kabupaten Gunungkidul, pemerintah harus berusaha keras mendapatkan kepercayaan dari rakyat karena pejabat bupati sebelumnya yang tersangkut korupsi dalam penggunaan dana APBD. Upaya ini tidak mudah karena penyalahgunaan anggaran juga didorong oleh para anggota DPRD. Sekalipun Pemda sudah didukung oleh jajaran aparat yang punya kemampuan cukup, tetapi karena kepentingan politik mendikte penggunaan anggaran, berbagai masalah seperti penyediaan air bersih tetap belum mampu dipecahkan melalui mekanisme anggaran daerah. Masalah SILPA juga menunjukkan bahwa kemampuan sumberdaya manusia terkadang tidak didukung oleh sikap profesionalisme aparat publik yang memadai. Di kabupaten MTB, pendanaan yang diprioritaskan kepada infrastruktur berupa kompleks Pemda merupakan salah satu ciri utama daerah pemekaran. Namun selain itu juga tampak bahwa alokasi dana APBD masih lebih banyak terserap untuk membiayai berbagai kebutuhan dari aparat Pemda sendiri dan bukan untuk menjawab kebutuhan dasar rakyat setempat seperti penyediaan listrik, subsidi bagi petani dan nelayan, dan sebagainya. Secara keseluruhan tampak bahwa sistem administrasi publik di daerah saat ini benar-benar membutuhkan strategi kebijakan yang tepat bagi peningkatan akuntabilitas anggaran publik.

Referensi:

1. Arifianto, S. (ed). *Kebijakan, Politik Lokal, dan Media Massa*. Yogyakarta, Balai Pengkajian dan Pengembangan Informasi. 2008.
2. Camilleri, J.A., K. Malhotra and M. Tehranian. *Reimagining the Future: Towards Democratic Governance*. Melbourne, La Trobe University. 2000.
3. Collins, E.F. *Indonesia Dikhianati*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama. 2008.
4. Erb, M. and P. Sulistiyanto (eds). *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. 2009.
5. Gianakis, G.A. & McCue, C.P. *Local Government Budgeting*. Westport, Praeger Publishers. 1999

6. Hadiz, V.R. and R. Robison. *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. New York and London, Routledge-Curzon. 2004.
7. Manor, J. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. New York, World Bank Publication. 1999.
8. Marijan, K. *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Surabaya, Pustaka Eureka. 2006.
9. McLeod, R.H. and A. MacIntyre (eds). *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. 2007.
10. Mikesell, J. *Fiscal Administration*. New Jersey, Wadsworth Publishing. 2006
11. Priyono, A.E., W.P. Samadhi and O. Tornquist. *Making Democracy Meaningful: Problems and Options in Indonesia*. Jakarta, Demos. 2007.
12. Rubin, I.S. *The Politics of Public Budgeting*. Washington, CQ Press. 2000
13. Samuel, H. and H.S. Nordholt. *Indonesia in Transition: Rethinking Civil Society, Region and Crisis*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 2004.
14. Soesastro, H., A.L. Smith and M.L. Han. *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. 2003.
15. Ziegenhain, P. *The Indonesian Parliament and Democratization*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. 2008.