

Kepentingan Publik yang Dikorbankan: Memahami Perumusan Kebijakan Publik dari Perspektif Anggaran *)

Wahyudi Kumorotomo

1. Salah satu cara untuk memahami dinamika kebijakan publik di Indonesia adalah dengan melihat sistem penganggaran dan prioritas pendanaan pembangunan yang terdapat di dalam anggaran publik. Secara teoretis, Jones (1984) menguraikan bahwa penganggaran merupakan salah satu titik strategis di dalam proses perumusan kebijakan. Rubin (2000) mengatakan bahwa anggaran mencerminkan pilihan kebijakan dan sekaligus prioritas dalam organisasi publik, "*budgets reflect choices and priorities*". Dalam literatur kontemporer tentang kebijakan publik, juga banyak diuraikan bahwa alokasi dana dalam anggaran publik merupakan cara yang penting untuk melihat substansi rumusan kebijakan di sebuah negara (Sabatier, 2007).
2. Dalam hal anggaran publik, bangsa Indonesia sedang menghadapi persoalan besar karena dalam beberapa tahun terakhir peran APBN dalam upaya untuk meningkatkan kemakmuran rakyat semakin menurun. Kontribusi APBN terhadap pertumbuhan PDB hanya sekitar 8,9%. Prioritas pembangunan yang didanai melalui APBN maupun APBD ternyata semakin tidak menyentuh kebutuhan dasar rakyat. Keluhan banyak akademisi bahwa negara Indonesia tidak memiliki kepemimpinan yang kuat, menjadi sebuah negeri yang tanpa nakhoda, atau "negara auto-pilot", mengarah pada kenyataan bahwa peran sektor publik atau peran pemerintah di Indonesia semakin tidak signifikan.
3. Penyebab utama dari kurang efektifnya anggaran dalam memakmurkan rakyat Indonesia adalah besarnya kebocoran anggaran yang terjadi karena korupsi. Kebocoran itu terjadi di kedua sisi anggaran, yaitu pendapatan (*revenues*) maupun belanja (*expenditures*). Selain itu, sistem penganggaran yang dilaksanakan setelah desentralisasi fiskal ternyata mengakibatkan banyak kompleksitas sistemik yang mengakibatkan anggaran tidak responsif terhadap kebutuhan pembangunan. Kendatipun sistem penganggaran saat ini relatif terbuka dan pemerintah sejak tahun 2002 telah mencanangkan pengembangan anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*), substansi anggaran ternyata justru tidak menyentuh kebutuhan pembangunan yang paling mendasar bagi rakyat, yaitu pendidikan, kesehatan, layanan sosial dan peningkatan kemakmuran secara merata. Ada tiga persoalan yang dapat dikemukakan terkait dengan sistem penganggaran yang berlaku saat ini: 1) mekanisme APBN dan APBD yang tidak sinkron, 2) besarnya proporsi anggaran publik yang dihabiskan untuk biaya operasional birokrasi publik, dan 3)

*) Makalah disampaikan pada seminar nasional mengenai Kebijakan Publik di Indonesia, Universitas Sunan Gunung Giri, Surabaya, 26 Maret 2012. Penulis adalah Ketua Prodi S1 Manajemen dan Kebijakan Publik, Fisipol, Universitas Gadjah Mada.

daya serap anggaran publik yang menurun dengan akuntabilitas anggaran yang memburuk.

4. Kebocoran anggaran dari sisi pendapatan terjadi karena pemerintah tidak mampu menangani mafia pajak. Tidak mudah untuk memperkirakan berapa besar kebocoran uang negara yang diakibatkan oleh kejahatan perpajakan, tetapi jika benar perkiraan bahwa setiap tahun ada sekitar Rp 300 triliun pajak tidak masuk ke kas negara (ICW, 2011), masalah yang diakibatkan mafia pajak tentunya sangat besar. Jumlah tersebut dapat dibandingkan, misalnya, dengan target penerimaan pajak ke APBN yang sebesar Rp 1.019 triliun. Mafia pajak melibatkan hampir semua jenjang aparatur, mulai dari tukang sapu, pegawai penetapan pajak, hingga pejabat tinggi yang bekerja-sama dengan perusahaan besar sebagai wajib pajak.
5. Meskipun belakangan ini banyak pegawai pajak yang terungkap melakukan tindak pidana korupsi, tetapi kemungkinan besar pegawai yang belum tertangkap masih sangat banyak. Dalam perkara suap yang melibatkan aparat perpajakan dan individu atau perusahaan wajib pajak, pengadilan juga cenderung hanya menyidik pegawai yang menerima suap. Individu dan perusahaan wajib pajak yang berinisiatif memberikan suap kepada pegawai pajak belum banyak disidik dan disidangkan. Dalam catatan pengadilan pajak periode 2002-2009 yang terdiri dari 22.105 perkara, ternyata wajib pajak memenangi 61% perkara. Perusahaan-perusahaan besar yang berpotensi menyumbang kepada pemasukan negara hingga triliunan rupiah ternyata begitu mudah merekayasa atau menghindari pajak melalui hubungan suap-menyuap dengan aparat perpajakan. Ada dua hal yang dapat disimpulkan dari kenyataan ini: 1) Bahwa penegakan hukum dalam masalah perpajakan di Indonesia ternyata masih sangat lemah, dan 2) Dalam interaksi antara wajib pajak besar dan aparat perpajakan yang sangat strategis bagi penerimaan negara, kepentingan sempit ternyata masih sangat mengemuka sedangkan kepentingan publik lebih sering diabaikan.
6. Dari sisi pengeluaran, anggaran publik juga mengalami kebocoran yang demikian parah. Kebocoran besar berasal dari korupsi politik yang melibatkan para anggota DPR, pengurus Parpol, pejabat kementerian, anggota DPRD maupun pejabat Pemda. Belakangan ini semakin banyak kasus-kasus korupsi politik karena begitu banyaknya politisi yang meminta *fee* dari kontraktor swasta dari posisi strategis mereka sebagai perumus kebijakan publik. Dugaan korupsi politis juga melibatkan para menteri yang sebagian besar memiliki latar belakang sebagai pengurus partai politik. Di tingkat daerah, banyak anggota DPRD yang melakukan politik uang selama Pilkada dan meminta jatah dari pejabat eksekutif maupun rekanan swasta atas setiap proyek pembangunan yang disetujui di daerah. Sementara itu, banyak kepala daerah yang menyalahgunakan dana APBD untuk kepentingan pribadi maupun kelompok dengan cara melakukan kolaborasi dengan rekanan swasta sebagai pelaksana proyek pembangunan. Pada awal tahun 2011 sudah tercatat bahwa 125 gubernur, bupati maupun walikota yang tersangkut korupsi berupa

penyalahgunaan dana APBD. Meskipun sudah banyak yang ditangkap dan diadili, tetapi kasus-kasus penyalahgunaan APBD terus berlanjut.

7. Selain masalah korupsi yang terang-terangan, alokasi dana melalui APBN maupun APBD juga seringkali kurang efektif dan kurang efisien karena substansi kebijakan yang memang tidak tepat. Sebagai contoh, sejak tahun 2005, di dalam APBN terdapat komponen pendanaan ke daerah yang masuk kategori Dana Penyesuaian. Skema pendanaan ini sangat rentan penyalahgunaan politis karena melekat pada hak bujeter dari para anggota DPR untuk mengalokasikan kepada konstituen mereka masing-masing di daerah. Publik sebenarnya sudah keberatan dengan konsep pendanaan ini dan banyak akademisi, media, maupun pegiat LSM yang menentang skema pendanaan yang dapat disebut sebagai dana "gentong babi" (*pork-barrel*) ini. Tetapi tampaknya para anggota parlemen tetap menjalankan skema ini dan bahkan terus memperbesar proporsinya dari besaran dana APBN yang ditransfer ke daerah. Pada tahun anggaran 2012, besarnya Dana Penyesuaian sudah mencapai Rp 58,4 triliun sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang sebenarnya lebih tepat untuk mendanai program pelayanan dasar di daerah hanya sebesar Rp 26,1 triliun.
8. Sementara itu, masalah sistemik di dalam proporsi alokasi anggaran publik juga masih menjadi persoalan pokok di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Ada tiga persoalan yang dapat dilihat dalam hal ini: 1) Proporsi belanja yang dihabiskan untuk biaya operasional birokrasi pemerintah semakin besar jika dibandingkan belanja modal yang langsung terkait dengan upaya peningkatan kemakmuran rakyat; 2) Pola alokasi belanja publik yang cenderung kurang efektif karena lebih banyak menumpuk di akhir tahun anggaran; dan 3) Angka penyerapan anggaran yang semakin menurun, yang menunjukkan kurang efektifnya perencanaan pembangunan dengan alokasi pendanaan sesungguhnya. Semakin kecilnya belanja modal dalam proporsi di APBN maupun APBD menunjukkan bahwa anggaran publik masih berorientasi kepada kepentingan sempit para pejabat dan belum banyak manfaatnya bagi publik.
9. Di tingkat daerah, kebijakan alokasi anggaran publik juga sangat tidak efisien. Disamping prioritas anggaran yang kurang terfokus pada kebutuhan pembangunan daerah, alokasi dananya kebanyakan dilakukan pada triwulan keempat atau pada masa akhir tahun anggaran, sedangkan besarnya SiLPA (Sisa lebih Penggunaan Anggaran) semakin meningkat dari tahun ke tahun. SiLPA pada umumnya terjadi karena Pemerintah Daerah berusaha mengantisipasi datangnya pencairan dana dari Pemerintah Pusat yang seringkali terlambat, selain karena memang banyak program pembangunan yang direncanakan ternyata tidak terserap dananya hingga tahun anggaran berakhir. Pemanfaatan SiLPA tersebut juga tidak digunakan untuk sesuatu yang benar-benar produktif. Di kebanyakan kabupaten/kota, SiLPA disimpan di Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang selanjutnya diinvestasikan kembali dalam bentuk SBI (Sertifikat Bank Indonesia) atau surat berharga lainnya. Akibatnya,

kendatipun menurut undang-undang ada 26% anggaran pemerintah pusat yang harus ditransfer ke daerah, pemanfaatan dana tersebut bagi pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah kurang menggembirakan. Dari catatan hasil monitoring dan evaluasi belanja di beberapa daerah, tampak jelas bahwa deviasi antara target dan realisasi anggaran semakin besar. Deviasi itu terjadi bukan hanya menyangkut alokasi finansial tetapi juga menyangkut kinerja, ketepatan sasaran program, serta capaian program pembangunan secara keseluruhan.

10. Secara umum dapat disimpulkan bahwa, sebagai bagian penting dari proses perumusan kebijakan, anggaran publik di Indonesia belum mencerminkan wujud dari kepentingan publik. Dalam setiap titik di siklus anggaran terdapat begitu banyak kepentingan individual pejabat, kepentingan kelompok, atau kepentingan sempit lainnya sehingga kepentingan publik cenderung diabaikan. Kenyataan ini bertentangan dengan azas demokrasi substantif bahwa "*public policy must be based on public consent*". Ada dua masalah mendasar yang menjadi penyebab kurang efektifnya anggaran publik, yaitu: integritas dan profesionalisme. Integritas para perumus kebijakan publik di Indonesia kebanyakan masih sangat rendah, pada hal reformasi birokrasi hanya bisa berhasil jika didasarkan pada integritas pejabat publik yang memadai. Selain itu, rendahnya profesionalisme mengakibatkan kebijakan publik tidak mampu menjawab tantangan pembangunan pada masa demokratis dan persoalan riil yang semakin kompleks.
11. Peningkatan akuntabilitas politik dan reformasi birokrasi sangat penting untuk memastikan bahwa perumusan kebijakan publik dan alokasi anggaran publik benar-benar mampu memecahkan masalah-masalah yang ada di dalam masyarakat. Untuk itu, sanksi hukum yang berat dan konsisten bagi para koruptor harus ditegakkan dengan dukungan publik yang kuat. Di dalam birokrasi publik, tindakan disiplin bagi *under-performance* menyangkut anggaran dan pelaksanaan program pemerintah harus diperketat. Sementara itu, langkah pencegahan terhadap korupsi politik maupun korupsi birokratis mesti terus-menerus dilakukan dengan melawan "budaya suap", mengembangkan integritas di semua unsur organisasi publik, dan mengembangkan pendidikan bangsa berdasarkan budi-pekerti yang tinggi. Integritas merupakan unsur karakter yang sangat mendasar bagi sebuah bangsa dan perlu terus dikembangkan di tanahair. Kalau tidak, Indonesia akan terancam menjadi sebuah negara yang gagal (*failed state*). Kiranya semua rakyat Indonesia tidak menginginkan terjadinya hal ini.
