

BELANJA PUBLIK DALAM APBD **Wahyudi Kumorotomo**

Pernyataan Gubernur DIY mengenai kemungkinan untuk mengalokasikan 2,5 persen dari proporsi belanja publik dari APBD untuk masyarakat miskin (Kompas, 15 November 2005) memperoleh tanggapan beragam. Sebagian pendapat mengatakan bahwa alokasi tersebut bisa merupakan terobosan untuk menanggulangi kemiskinan di wilayah Jogjakarta. Harus diakui bahwa masih jarang pejabat yang punya komitmen langsung terhadap masyarakat miskin, yang antara lain terwujud dalam alokasi APBD. Tampaknya pernyataan Gubernur itu bersinggungan dengan konsep zakat yang menetapkan bahwa 2,5 persen dari kekayaan orang yang berkecukupan adalah hak kaum miskin. Kendatipun tidak separah daerah-daerah lain, wilayah Jogjakarta memang masih memiliki kantong-kantong kemiskinan, terutama di kawasan pedesaan dan pesisir. Menurut catatan bahkan ada sejumlah 4.755 anak (3 persen) dari total 142.647 anak balita di provinsi ini yang mengalami masalah gizi.

Sebaliknya, sementara pihak berpendapat bahwa proporsi belanja yang sebesar 2,5 persen tersebut masih terlalu kecil untuk memberantas kemiskinan secara signifikan, apalagi kalau proporsi tersebut diukur dari PAD yang memang untuk sebagian besar daerah masih terlalu kecil jika dibandingkan volume APBD. Bahkan sebagian anggota DPRD berpendapat bahwa seharusnya bagian terbesar dari PAD dialokasikan untuk belanja publik, termasuk untuk masyarakat miskin, karena betapapun PAD merupakan akumulasi dana yang ditarik dari rakyat dan seharusnya dikembalikan kemanfaatannya kepada rakyat. Anggaran Pemrov Jogjakarta diproyeksikan sebesar Rp 723,01 milyar. Jumlah ini memang tidak berlebih. Tetapi jika dibanding daerah-daerah lain yang minus, semestinya anggaran yang dialokasikan untuk publik bisa signifikan bagi pemberantasan kemiskinan.

Berapa sebenarnya proporsi alokasi belanja publik yang ideal di dalam APBD? Pertanyaan ini tidak mudah dijawab. Bahkan untuk setiap daerah di Indonesia, sulit untuk menjawab sebenarnya berapa persen dana APBD yang harus dialokasikan untuk belanja publik 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 tata-pemerintahan harus terlibat di dalam mencari solusinya, termasuk tentunya eksekutif, DPRD, tokoh masyarakat, LSM, akademisi, mahasiswa dan masyarakat pada umumnya. Setidaknya, APBN tahun 2006 telah mengisyaratkan komitmen baru bagi belanja daerah yang meningkat sebesar 43,4 persen jika dibanding tahun anggaran sebelumnya. Kini tinggal bagaimana para pengambil kebijakan di daerah untuk memanfaatkan dana APBN yang "didaerahkan" dengan nominal sebesar Rp 220,069 triliun itu.

Angka yang terdapat di dalam rencana APBN dan APBD memang tidak selalu dapat dijadikan patokan untuk melihat besaran dana pembangunan yang sesungguhnya dibelanjakan bagi publik 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 rerata “belanja pelayanan dasar” di seluruh daerah hanya 9,5 persen dari APBD. Komitmen sekecil ini tentunya 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.

Keterbukaan timbal-balik

Untuk menjawab pertanyaan mengenai besaran belanja publik yang ideal di dalam APBD, salah satu yang penting untuk diutamakan adalah keterbukaan timbal-balik antara pejabat (eksekutif maupun legislatif) dengan masyarakat luas. Saat ini sudah ada perkembangan baru bahwa pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota senantiasa membuka laporan-laporan mengenai rencana APBD dan realisasinya kepada publik. Masyarakat sudah bisa melihat dokumen-dokumen tersebut di koran-koran daerah, web-site Pemda, dan masyarakat yang tertarik tentunya bisa mengajukan usulan kepada Pemda. Ini merupakan perkembangan yang sangat baik. Namun yang diperlukan sekarang adalah bahwa interaksi antara pejabat pemerintah dengan publik harus diintensifkan agar masukan-masukan dapat ditindaklanjuti secara optimal.

Sementara itu, transparansi di dalam penyusunan APBD hendaknya terus ditingkatkan. Publik sejauh ini hanya bisa melihat besaran pokok dari butir tentang “belanja publik”. Namun, terkadang masih belum jelas apa saja yang termasuk di dalam sub-total besar itu. Sejumlah peneliti mendapati bahwa dana perimbangan dari DAU-DAK di Indonesia sejauh ini masih terserap untuk membayar gaji aparat Pemda, bukan untuk membiayai belanja publik. Jika pejabat Pemda punya argumentasi lain, semestinya butir-butir anggaran yang masuk kategori belanja publik dapat diinformasikan juga kepada publik. Tentu masyarakat tidak harus mengetahui hingga detail-detail RASK (Rencana Anggaran Satuan Kerja). Hanya saja, rincian pokok anggaran untuk belanja publik itu semestinya lebih terbuka bagi masyarakat.

Sebagai contoh, dalam laporan realisasi APBD Kota Jogjakarta yang telah diaudit untuk tahun 2004, proporsi belanja pelayanan publik kelihatannya begitu besar (Rp 276,02 milyar) jika dibanding belanja aparatur daerah (Rp 58,35 milyar). Tetapi perlu dicatat bahwa dari belanja pelayanan publik itu ternyata lebih dari 68% (Rp 188,94 milyar) dialokasikan untuk Belanja Administrasi Umum dan sekitar 13% (Rp

36,82 milyar) untuk Belanja Operasi dan Pemeliharaan. Dengan kata lain, dana pelayanan publik itu sebagian besar masih terserap untuk aparat pemerintah. Alokasi yang bersifat langsung untuk masyarakat (Belanja Modal/Pembangunan) sebenarnya hanya sekitar 18% saja. Proporsi ini masih harus dibagi-bagi ke dalam berbagai sektor pembangunan di daerah.

Untuk mencermati anggaran publik, keterlibatan unsur-unsur masyarakat di dalam pembahasan AKU (Arah Kebijakan Umum) yang biasanya dilakukan pada bulan September hingga November kiranya perlu ditingkatkan. Keterlibatan masyarakat di dalam penyusunan APBD sejauh ini masih terbatas pada mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan pada bulan Mei hingga Juni. Kecuali waktu yang diperuntukkan bagi masyarakat itu masih terbatas, banyak yang masih merasa bahwa masukan-masukan dari masyarakat seringkali tidak diakomodasi ke dalam prioritas anggaran. Apabila keterlibatan masyarakat di dalam proses penganggaran publik melalui mekanisme APBD itu lebih terbuka, tentunya masyarakat akan maklum apabila memang situasi yang dihadapi oleh pemerintah dalam hal anggaran masih terbatas.

Di lain pihak, keterbukaan, partisipasi dan kedewasaan berpikir dari masyarakat dalam mensikapi anggaran publik hendaknya juga terus ditingkatkan. Salah keluhan paling umum yang dihadapi oleh aparat pemerintah dan legislatif dalam proses penjaringan aspirasi ialah bahwa masyarakat paling bawah seringkali masih pasif. Masyarakat yang relatif terdidik pun sering masih apatis terhadap proses penganggaran publik. Kebanyakan masyarakat baru bereaksi setelah anggaran menjadi perdebatan publik. Sebagai contoh, masyarakat di DIY mungkin baru berkomentar setelah ada persoalan dalam alokasi APBD untuk proyek CDMA yang sekarang masih belum jelas itu. Selain itu, dalam penjaringan aspirasi masyarakat kebanyakan lebih mengedepankan daftar keinginan (*wish list*), bukan daftar kebutuhan (*need list*). Pemahaman mengenai kendala anggaran (*budget constraint*) yang selalu ada di dalam setiap anggaran daerah memang masih sempit.

Demikianlah, APBD adalah anggaran milik publik sehingga sudah sepantasnya kalau ia dibahas sebagai wacana publik tanpa mengurangi fungsi lembaga-lembaga politik dan satuan-satuan pemerintah daerah yang memang bertugas dalam manajemen anggaran. Keterbukaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat adalah prasyarat mutlak untuk bisa menetapkan besaran belanja publik yang dapat diterima oleh setiap pihak dengan mempertimbangkan potensi daerah yang ada.

Penulis adalah dosen Fisipol dan MAP-UGM