

MEWUJUDKAN GOOD LOCAL GOVERNANCE MELALUI TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS ANGGARAN PUBLIK

Nurul Rofikoh

ABSTRACT

Secret bureaucracy culture to public budget have created its fertility of corruption growth in various area, so that can menace its form of good local governance. Therefore transparency represent one of the elementary aspect which require to conduct to its form of management arrange good governance. With society transparency as stakeholders earn precise, criticize, or even evaluate as forming of public participation which become important condition for the creation of governance good.

Key word : good governance, corruption, transparency

PENDAHULUAN

Di era otonomi daerah penyusunan anggaran (APBD) telah menjadi urusan strategis pemerintah daerah. Pada masa orde baru otoritas ini dipegang secara sentralistis pada eksekutif pemerintah pusat. Sedangkan pemerintah daerah bersama DPRD hanya bertugas mengalokasikan sebagian kecil dari APBD, sekitar 10% bagi daerah miskin dan sekitar 20% bagi daerah kaya (porsi Pendapatan Asli Daerah). Akan tetapi, saat ini wewenang untuk menentukan prioritas kebijakan yang ditunjukkan dalam APBD sepenuhnya menjadi otoritas daerah.

Adanya desentralisasi keuangan daerah atau pemberian otonomi pengelolaan APBD kepada eksekutif dan legislatif daerah, dalam

berbagai hal harus diakui mengandung *fleksibilitas* tinggi bagi aparat daerah untuk melakukan *assessment* dalam perencanaan maupun implementasi program sesuai dengan potensi yang ada di daerah. Namun otonomi pengelolaan APBD oleh aparat daerah juga memberi peluang terjadinya tindakan korupsi di daerah yang dapat mengancam terwujudnya *good local governance* (Word Bank, 2004).

Selama 5 tahun pelaksanaan otonomi daerah, berbagai penyimpangan dan pembelokan anggaran sebagai bentuk korupsi APBD memang semakin tidak terbantahkan dengan banyaknya para pejabat publik baik dari jajaran eksekutif maupun legislatif di berbagai daerah yang harus berurusan dengan lembaga peradilan Berbagai

modus kejahatan korupsi APBD mulai dari *mark up* anggaran hingga dana purna tugas yang tidak wajar (Word Bank, 2004 ;Yana, 2004) telah menyengsarakan masyarakat miskin. Akan tetapi, ditengah maraknya isu korupsi APBD /anggaran publik, publikasi APBD sudah mulai banyak terpampang di berbagai media, apakah ini wujud dari upaya mengembalikan *trust* pada pemerintah daerah atau hanya untuk sekedar mengejar *otonomi award* yang menjadi kebanggaan daerah atautkah sebagai pertanda mulai berkembangnya transparansi anggaran publik di daerah ? apapun yang menjadi motivasi bagi daerah, tulisan ini hendak mencoba memaparkan bahwa transparansi dan akuntabilitas anggaran memang suatu kebutuhan yang mendesak untuk dilakukan di berbagai daerah, dokumen APBD bukan lagi menjadi rahasia negara yang harus ditutup-tutupi melainkan setiap masyarakat sebagai *stakeholder* berhak untuk mengaksesnya. Dengan transparansi masyarakat selaku pemegang saham juga dapat mencermati, mengkritisi, atau bahkan mengevaluasi sebagai bentuk dari partisipasi publik yang menjadi syarat penting untuk terciptanya *good governance*.

MEMAHAMI KONSEP GOOD GOVERNANCE

Good governance menjadi komoditas wacana yang populer di Indonesia

selama reformasi . Dari Presiden sampai kepala desa sangat fasih berbicara tentang *good governance*. Presiden Susilo Bambang Yudoyono dalam berbagai kesempatan, termasuk dalam sidang PBB bulan September 2005 yang lalu, menegaskan komitmennya untuk mengusung *good governance* dalam pemerintahan di Indonesia.

Good governance memiliki arti yang luas dan sering dipahami secara berbeda-beda tergantung pada konteksnya. Dalam konteks pemberantasan KKN *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktek KKN, sedangkan dalam proses demokratisasi, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara negara, masyarakat sipil dan mekanisme pasar, sehingga memungkinkan terjadinya *check and balance* serta sinergi yang baik dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.

Good governance juga sebagai sebuah gerakan yang didorong oleh kepentingan lembaga donor dan keuangan internasional untuk memperkuat institusi yang ada di negara dunia ketiga yang umumnya sering mengalami kegagalan dalam proyek-proyek pembangunan karena lemahnya institusi pelaksana serta

praktek *bad governance* seperti tidak transparan, rendahnya partisipasi warga, diskriminasi terhadap *stakeholders* yang berbeda, dan inefisiensi.

Secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktek *good governance*. Pertama, praktek *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non pemerintah untuk berperan secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi antara pemerintah, masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, dalam praktek *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Ketiga, praktek *good governance* adalah praktek pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN serta berorientasi kepada kepentingan publik seperti adanya transparansi, penegakan hukum dan akuntabilitas publik (Dwiyanto dkk, 2005).

FUNGSI STRATEGIS ANGGARAN PUBLIK

Secara umum, anggaran baik anggaran perusahaan, anggaran negara, anggaran daerah atau anggaran lembaga-lembaga lainnya dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan

kebijaksanaan untuk suatu periode masa yang akan datang. Anggaran bagi sektor publik meliputi anggaran bagi sebuah negara, suatu daerah otonom atau badan usaha milik negara atau akan lebih mudah disebut dengan anggaran publik. Makna anggaran publik adalah suatu kebijakan publik tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan.

Pada mulanya fungsi anggaran publik adalah sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara atau daerah otonom untuk satu periode di masa yang akan datang, namun karena sebelum anggaran publik dijalankan harus mendapatkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat maka anggaran publik berfungsi sebagai alat pengawasan masyarakat terhadap kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah. Selain itu karena pada akhirnya setiap anggaran publik harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh pemerintah kepada lembaga perwakilan rakyat, berarti anggaran negara juga berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilihnya (Suparmoko, 1987).

Kebijakan anggaran merupakan ekspresi konkrit komitmen pemerintah dan parlemen

pada warganya. Dengan demikian, secara fungsional anggaran merupakan instrumen pemenuhan tanggung jawab negara sebagai konsekuensi logis terjalannya kontrak sosial dalam kerangka negara-bangsa. Idealnya anggaran difungsikan sebagai kebijakan fiskal dan manajemen (Mangkoesoebroto, 1996). Sebagai Instrumen fiskal, anggaran dapat digunakan untuk mengatur alokasi belanja pengadaan barang-barang dan jasa-jasa publik. Berdasarkan skala prioritas, pemerintah bisa mengalokasikan nilai tertentu untuk belanja tertentu. Fungsi fiskal kedua adalah distribusi. Melalui anggaran, pemerintah bisa membuat kebijakan yang bertujuan menciptakan pemerataan atau mengurangi kesenjangan antar wilayah, kelas sosial, maupun sektoral. Ketiga, fungsi stabilisasi. Jika terjadi ketidakseimbangan yang ekstrem, misalnya harga bahan pokok yang sangat tinggi atau sangat rendah sehingga berpotensi merugikan satu lapisan masyarakat, pemerintah bisa melakukan intervensi lewat anggaran. Pada wilayah manajerial, anggaran berfungsi memberi pedoman bagi pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugasnya pada periode yang akan datang.

Dengan melihat fungsi anggaran publik di atas maka anggaran publik harus dilihat sebagai *power*

relation antara eksekutif, legislatif dan rakyat sendiri. Bagi rakyat yang harus dilakukan adalah memantau arah dari prioritas kebijakan yang dibuat pemerintah satu tahun mendatang yang dinyatakan dalam bentuk nominal dalam anggaran. Tujuan pemantauan prioritas adalah memantau apakah prioritas kebijakan efektif untuk kepentingan rakyat banyak atau tidak. Di Indonesia dan juga di daerah-daerah kabupaten atau kota dan propinsi, rata-rata prioritas anggaran publiknya 70-80%-nya digunakan untuk membiayai gaji dan fasilitas birokrasinya sedangkan yang kembali kepada rakyat dalam bentuk anggaran pembangunan baru 30-20% saja. Oleh karena anggaran publik adalah pernyataan sebuah *power relation* antara kekuatan-kekuatan politik maka sangat besar kemungkinan terjadinya *money politic* dalam penyusunan anggaran. Oleh karena itu elemen-elemen masyarakat sipil perlu menunjukkan peran strategisnya ikut serta memantau anggaran publik

FENOMENA KORUPSI ANGGARAN PUBLIK DI INDONESIA

Indonesia memiliki reputasi internasional yang buruk dalam hal korupsi, bahkan Bank Dunia mencatat sebagai salah satu negara terkorup di dunia dengan tingkat pengendalian

yang sangat rendah (Kaufman, Kraay, dan Mastruzzi 2003) Hasil survei nasional tentang korupsi di Indonesia menyajikan berbagai informasi diantaranya 75% responden berpendapat bahwa korupsi sangat lazim terjadi di sektor publik sehingga telah menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara (*Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2001*).

Setiap tahun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) membocorkan dana-dana publik, bahkan hingga sekarang inipun analisis Kumorotomo (KR, 8 Mei 2006) para pejabat pemerintah masih gemar memboroskan anggaran publik. Hal ini dapat terjadi karena manajemen keuangan negara yang sangat buruk. Selama berpuluh-puluh tahun proses penyusunan anggaran publik tidak berorientasi pada hasil atau dampak tetapi lebih dipacu oleh kebutuhan birokrasi. Meskipun Repeta (Rencana Pembangunan Tahunan) menetapkan beberapa indikator kinerja tetapi hal ini tidak dimiliki oleh departemen teknis sehingga sulit dipantau apalagi anggaran rutin disusun oleh Departemen Keuangan dan Anggaran Pembangunan disusun oleh Bappenas, serta tidak adanya pengawasan yang *komprensif* atas penyusunan anggaran sehingga sangat mungkin

terjadinya duplikasi proyek maupun kegiatan.

Di sisi lain pola pengawasan yang buruk terhadap anggaran rutin dan pembangunan juga telah membawa resiko terjadinya duplikasi pembelanjaan maupun pengalihan anggaran untuk tujuan lain. Sistem pengadaan yang buruk dalam pembelanjaan pemerintah untuk pengadaan barang dan jasa publik disertai dengan kerangka hukum yang tidak memadai, manajemen yang buruk dalam pemantauan pengadaan, serta tidak adanya transparansi memudahkan kolusi sangat mudah dilakukan dalam pengadaan barang maupun jasa publik.

Fenomena ini masih menggejala di berbagai daerah sebagaimana diungkapkan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), hingga saat ini KPK sedang menangani 33 kasus korupsi, jumlah ini sungguh luar biasa karena dari 33 kasus yang ditangani KPK, 24 kasus di antaranya adalah korupsi dalam proyek pengadaan barang dan jasa milik pemerintah, akibat kasus itu keuangan negara telah dirugikan hingga triliunan rupiah. (Taufiqurrahman, KR,9/2/2006)

Di era otonomi daerah, APBD yang diharapkan akan lebih berpihak pada kepentingan publik, justru sebaliknya banyak ditelikung untuk dijarah oleh para birokrat dan wakil

rakyat. Kejahatan korupsi APBD telah dilakukan dengan berbagai modusnya dari mulai penipuan anggaran, *mark up*, duplikasi maupun pengalihan anggaran, telah dilakukan di berbagai daerah. Korupsi "*legal*" sudah menjadi kenyataan di banyak daerah, Departemen Dalam Negeri pernah mengajukan permohonan ke kejaksaan dan kepolisian untuk memeriksa 285 anggota DPRD di 18 provinsi, baik dalam kasus pidana maupun perdata. Ada dua sangkaan kepada mereka, yakni dugaan kejahatan individual dan kejahatan kolektif. Kejahatan individual dilakukan sendiri-sendiri oleh anggota Dewan bekerja sama dengan pihak lain, baik di dalam maupun di luar pemerintahan. Sedangkan kejahatan kolektif adalah manipulasi mata anggaran untuk kepentingan individu melalui keputusan Dewan. Sudah tentu, baik kejahatan individual maupun kejahatan kolektif telah menyakiti rakyat banyak.

Di banyak daerah, sering ditemukan sebuah "DPRD" yang tak malu mengisi kantongnya dengan "uang pakaian", "uang perjalanan", dan sogokan serta berbagai fasilitas lain. Anggota DPRD Jawa Timur, misalnya tidak malu-malu menuntut kenaikan gaji dalam anggaran 2004 menjadi Rp 43,6 juta per bulan, baik berupa gaji, tunjangan, fungsi kontrol proyek, dan fasilitas lain. Nilai ini

setara dengan gaji presiden. Anggota DPRD DKI Jakarta juga tak sungkan menaikkan pos tunjangan jabatan bagi ketua dan wakilnya mencapai Rp 2,14 miliar. Meskipun diprotes banyak pihak, baik pihak eksekutif maupun legislatif tampaknya lebih mengamalkan falsafah "biar anjing menggonggong kafilah berlalu". itulah yang terjadi di Padang, Payakumbuh, Banda Aceh, Ciamis, Garut, Palembang, Bandar Lampung, Singkawang, dan Pontianak. Wajar kini muncul plesetan APBD adalah "*Ajang Penggarongan Belanja Daerah*" atau "*Ajang Penggarukan Belanja oleh Dewan*" (Suhartiningih, 2004).

Fenomena korupsi APBD sudah menjadi rahasia umum, berbagai media telah mengekspos berbagai kejahatan terhadap anggaran publik yang dilakukan baik eksekutif maupun legislatif sebagaimana yang dirangkum dari berbagai media sebagai berikut:

Isi kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menjadi instrumen induk untuk menjalankan fungsi alokasi dan distribusi di tingkat daerah, seringkali sangat didominasi oleh pikiran-pikiran pragmatis para politisi yang tengah larut dalam *euforia* otonomi. Di DPRD-DPRD motif yang paling menonjol dalam penggunaan Hak Budget di kalangan anggota legislatif adalah untuk meningkatkan pendapatan pribadi dan

Tabel 1. Kasus Korupsi APBD di berbagai daerah

| No | Daerah | Tahun | Aktor |
|----|-----------------|-------|-----------------------|
| 1 | NTB | 2003 | Esekutif & Legislatif |
| 2 | Sumatra Selatan | 2004 | Esekutif & Legislatif |
| 3 | Boyolali | 2004 | Esekutif & Legislatif |
| 4 | Donggala | 2004 | Legislatif |
| 5 | Banjar Negara | 2004 | Legislatif |
| 6 | Malang | 2004 | Legislatif |
| 7 | Sleman | 2004 | Eksekutif |
| 8 | Sukoharjo | 2004 | Esekutif & Legislatif |
| 9 | Bali | 2005 | Esekutif & Legislatif |
| 10 | Solo | 2005 | Esekutif & Legislatif |
| 11 | Jember | 2005 | Legislatif (01-05) |
| 12 | Kota Yogya | 2006 | Legislatif (99-04) |
| 13 | Makasar | 2006 | Esekutif & Legislatif |

Sumber : Diolah dari berbagai media

membantu dana partai. Karena kuatnya motif tersebut, serta rendahnya kualitas rata-rata individu anggota legislatif, maka pengalokasian barang-barang kolektif atau barang publik menjadi tidak terencana dengan baik, bahkan sering terabaikan. Padahal, di tangan merekalah umumnya arah alokasi barang-barang publik dan redistribusi modal saat ini ditentukan. Oleh karena itu, konsekuensi membuka keran otonomi daerah sama saja dengan mendesentralisasikan korupsi yang selama ini terjadi dan berlangsung *massif* dari Pusat ke Daerah.

TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS; UPAYA MENGURANGI KEBOCORAN ANGGARAN PUBLIK

Akuntabilitas tidak dapat dipastikan tanpa transparansi. Akuntabilitas

dalam hal ini adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik. Sedangkan Transparansi berarti adanya keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta

pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Budaya kerahasiaan birokrasi yang berlaku selama ini telah menciptakan tirai yang menutupi suburnya perkembangan korupsi. Transparansi merupakan salah satu aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Perwujudan tata pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya keterbukaan, keterlibatan dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses pengambilan kebijakan publik, khususnya dalam penggunaan berbagai sumber daya yang berkaitan secara langsung dengan kepentingan publik. Penyelenggaraan pemerintahan yang transparan semakin menjadi tuntutan bagi pemerintah daerah saat ini, sebagai bagian dari upaya membuat pengambilan kebijakan yang menyangkut alokasi berbagai sumber daya ekonomi, sosial dan politik lebih banyak melibatkan *stakeholders* di daerah. Tanpa adanya keterbukaan dan melibatkan publik sebagai suatu jejaring dalam pengambilan kebijakan, penyelenggaraan pemerintahan di daerah hanya akan mengarah pada pemerintahan yang cenderung korup dan lemah dari segi akuntabilitas (Dwiyanto, 2003)

Salah satu dimensi penting dalam melihat penyelenggaraan tata pemerintahan di daerah, khususnya yang berkaitan dengan isu reformasi sistem pemerintahan, adalah melalui transparansi anggaran. Kebijakan anggaran pada dasarnya adalah suatu kebijakan yang dirumuskan berkaitan dengan penggunaan sumber daya lokal oleh pemerintah daerah, terutama untuk membiayai berbagai program-program publik pada tingkat lokal (Christensen, 1995:265). Dengan demikian dana atau anggaran yang dimiliki pemerintah Kabupaten atau Kota dalam pengelolaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, seperti menyangkut legalitas sumber anggaran, mekanisme penggunaan, alokasi dan pertanggungjawabannya harus dapat dimonitor oleh publik secara luas.

Transparansi di bidang perumusan kebijakan anggaran daerah sangat penting mengingat persoalan anggaran adalah persoalan penentuan skala prioritas program-program pembangunan. Melalui perumusan kebijakan anggaran dapat diketahui apakah pemerintah daerah mempunyai komitmen baik terhadap kepentingan masyarakat luas, mendukung program-program untuk masyarakat miskin, atau hanya cenderung mementingkan kepentingan birokrasi dan anggota DPRD setempat. Kebijakan anggaran

sering kali merupakan suatu proses politik yang bersifat *insiders game*. Artinya, di dalam proses pengambilan kebijakan pada tingkat lokal hanya melibatkan sekelompok kecil *elite* di daerah, yaitu pejabat birokrasi dan anggota DPRD. Keterlibatan masyarakat dan *stakeholders* dalam proses anggaran sangat terbatas, bahkan di banyak kabupaten dan Kota muncul persepsi bahwa APBD adalah dokumen negara yang harus dijaga kerahasiannya, semua informasi yang berkaitan dengan APBD tidak dapat diakses dan diketahui oleh publik secara luas (GDS, 2002).

Konsekuensi dari kondisi di atas keterlibatan institusi-institusi publik, seperti NGO, LSM, kelompok-kelompok kepentingan, kelompok penekan, asosiasi, media masa dan anggota masyarakat pada umumnya dalam pengambilan kebijakan anggaran di daerah sangat kecil. Publik di daerah mengalami kesulitan untuk memperoleh berbagai informasi menyangkut APBD baik rincian alokasi maupun mekanisme penggunaannya. Bahkan tidak terdapat mekanisme di daerah yang mengatur secara tegas dan jelas adanya kesempatan publik untuk membahas dokumen APBD sebelum disahkan menjadi suatu peraturan daerah.

Transparansi anggaran daerah (APBD) pada dasarnya melihat seberapa jauh publik atau *stakeholders* di

daerah dapat dengan mudah mengakses informasi mengenai proses pengambilan kebijakan, yang berkaitan dengan penggunaan, alokasi dan skala prioritas dari APBD. Indikator untuk melihat tingkat transparansi penyusunan anggaran daerah adalah seberapa jauh proses penyusunan anggaran dan rincian alokasi APBD telah disosialisasikan kepada publik secara intensif. Kecenderungan yang banyak terjadi di daerah proses pengambilan kebijakan APBD di daerah hanya didominasi oleh anggota DPRD, Bupati dan beberapa pejabat birokrasi. Dalam arti proses pembahasan dan finalisasi rencana penggunaan APBD di daerah masih dilakukan secara tertutup.

Kecenderungan yang tampak di berbagai daerah APBD belum sepenuhnya dianggap sebagai dokumen publik yang dapat diakses oleh publik. Rendahnya komitmen politik dari kalangan DPRD atau pejabat birokrasi untuk membuat mekanisme pengambilan kebijakan APBD menjadi lebih transparan lebih banyak disebabkan oleh faktor *politisasi* anggaran. Dalam arti beberapa anggota DPRD maupun pejabat birokrasi masih cenderung menjadikan persoalan APBD sebagai bagian dari "kesepakatan politik" di antara mereka. Kepentingan birokrasi untuk menjaga eksistensi kekuasaan eksekutif, seperti pada pembahasan

Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah, memerlukan adanya jaminan dukungan politik anggota DPRD. Demikian pula sebaliknya kalangan DPRD mempunyai kepentingan besar agar pihak eksekutif dapat sepenuhnya mengakomodasi kepentingan politik maupun ekonomi anggota dewan, seperti tambahan gaji anggota dewan, penambahan anggaran operasional anggota dewan, atau pos-pos tunjangan lainnya bagi anggota dewan, dan fasilitas jabatan para anggota dewan. Dasar kepentingan tersebut membuat tingkat transparansi rincian alokasi penggunaan anggaran dalam APBD kepada publik sangat rendah (Dwiyanto, 2003)

Tertutupnya pembahasan RAPBD di kalangan DPRD dan eksekutif juga menyangkut sinyalemen adanya sikap *pragmatisme* yang ada dikalangan anggota Dewan maupun eksekutif. Banyak dijumpai beberapa anggota dewan adalah pengusaha lokal, khususnya yang bergerak dibidang jasa konstruksi. Kesempatan tersebut sering dimanfaatkan untuk dapat memperoleh bagian dari proyek-proyek pembangunan yang dibiayai APBD. Sebagaimana hasil studi GDS 2002, penentuan terhadap skala prioritas dari berbagai kegiatan pembangunan yang dibiayai dengan APBD seringkali tidak transparan, dalam mengusulkan suatu proyek

pembangunan DPRD tidak mendasarkan pada kajian yang matang dari berbagai aspek dengan melakukan studi kelayakan proyek melainkan lebih banyak didorong motif politis atau ekonomi yang melatarbelakanginya.

Implikasi dari belum transparannya mekanisme pengambilan keputusan menyangkut kebijakan anggaran di daerah membawa konsekuensi buruk pada upaya penciptaan tata pemerintahan yang baik di daerah. Belum terbentuknya jejaring di daerah secara efektif dalam pengambilan kebijakan APBD menyebabkan peran dari birokrasi dan DPRD menjadi sangat dominan, tanpa dapat dikontrol secara efektif oleh publik. Dengan demikian tiga pilar penopang pembentuk *good governance* yakni negara, sektor bisnis dan *civil society* masih mengalami ketimpangan.

TRANSPARANSI DALAM TENDER PROYEK

Dalam era tata pemerintahan baru, peran sektor swasta semakin besar dalam pembangunan di daerah, swasta akan menjadi motor penggerak pembangunan roda perekonomian daerah, karena itu pemerintah daerah harus mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif di daerah yang ditandai dengan kebijakan-kebijakan

ekonomi yang efisien dan transparan bagi kalangan dunia usaha.

Menurut persepsi LSM maupun pengusaha data GDS 2002, menunjukkan bahwa tingkat transparansi tender proyek masih rendah secara nasional baik menyangkut aspek prosedural maupun penentuan pemenang tender, terutama pada Kabupaten/Kota di luar pulau Jawa dan Bali seperti Kalimantan Timur dan Papua. Kecenderungan di banyak Kabupaten /Kota penentuan pemenang tender proyek tidak hanya dipengaruhi oleh faktor penawaran terendah yang diajukan seorang pengusaha kepada pemerintah, melainkan dipengaruhi oleh faktor kedekatan hubungan (*favoritisme*) dengan pengambil kebijakan seperti bupati, pimpinan proyek atau DPRD (Dwiyanto, 2003).

Keterlibatan anggota DPRD dalam menciptakan praktek korupsi dalam proses tender proyek di daerah juga terlihat dari peran yang dimainkan oleh anggota DPRD sebagai tokoh di balik layar (*invisible-hand*) untuk menjadi penentu pengusaha yang akan menjadi pemenang tender. Konsekuensi dari praktek tersebut menjadikan kualitas proyek-proyek pemerintah daerah sangat rendah karena sebagian dana proyek dialokasikan untuk memberi uang komisi kepada pihak-pihak tertentu yang tidak memiliki kompetensi terhadap proyek.

TRANSPARANSI PERLU DUKUNGAN PARTISIPASI

Kecenderungan praktik pemerintahan di akhir milenium kedua menunjukkan kuatnya semangat untuk menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*). Kecenderungan ini karena semakin derasnya dorongan nilai universal yang menyangkut demokrasi, transparansi, dan penghormatan terhadap hak azasi manusia termasuk hak memperoleh informasi yang benar. Praktik pemerintahan yang baik mensyaratkan bahwa pengelolaan dan keputusan manajemen publik harus dilakukan secara terbuka dengan ruang partisipasi sebesar-besarnya bagi masyarakat yang terkena dampaknya. Konsekuensi dari transparansi pemerintahan adalah terjaminnya akses masyarakat dalam berpartisipasi, utamanya dalam proses pengambilan keputusan.

Partisipasi dalam semangat demokrasi bukan lagi semata-mata pengorbanan, kerelaan masyarakat mengorbankan harta benda, waktu dan tenaga untuk program pemerintah, tetapi harus dilihat dalam sudut pandang yang luas. Partisipasi seharusnya dipahami sebagai keikutsertaan masyarakat dalam proses manajemen publik yang mencakup: perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi.

Transparansi adalah suatu proses keterbukaan dari para pengelola manajemen, utamanya manajemen publik, untuk membangun akses dalam proses pengelolaannya sehingga arus informasi keluar dan masuk secara berimbang. Jadi dalam proses transparansi, informasi bukan saja diberikan oleh pengelola manajemen publik tetapi masyarakat memiliki hak untuk memperoleh informasi yang menyangkut kepentingan publik. Kesadaran ini akan mengubah cara pandang manajemen publik di masa mendatang. Masyarakat tidak lagi pasif menunggu informasi dari pemerintah atau dinas-dinas penerangan/badan informasi daerah pemerintah tetapi mereka berhak mengetahui segala sesuatu yang menyangkut keputusan dan kepentingan publik. Hal yang utama dalam azas transparansi adalah keputusan yang mengikat publik harus dapat diterima oleh nalar publik dan tidak ada alasan yang sumir dan tertutup untuk diperdebatkan.

Beberapa langkah yang dapat ditempuh pemerintah untuk pengembangan transparansi dan partisipasi dalam kebijakan anggaran publik diantaranya:

1. Perlu ada komitmen yang kuat antara eksekutif dan legislatif untuk mengusir sikap *pragmatisme* yang ada dikalangan anggota dewan maupun pejabat birokrasi dalam

memperbaiki mekanisme kebijakan anggaran (APBD)

2. Perlu mengembangkan budaya *public hearing* untuk membangun kesepahaman antara kepentingan eksekutif legislatif, maupun warga masyarakat terutama dalam merumuskan program-program yang berkaitan dengan kepentingan publik
3. Perlu meningkatkan pemahaman dan pengetahuan masyarakat mengenai bagaimana mekanisme dan alokasi penganggaran, untuk mengetahui apakah anggaran berpihak kepada masyarakat atau tidak, bersifat manipulatif atau tidak, efektif dan efisien atau tidak
4. Perlu Sosialisasi Informasi Anggaran /APBD melalui berbagai media baik dalam hal perencanaan, p e n g a d a a n m a u p u n pengawasan/pemantauan sehingga memungkinkan masyarakat untuk ikut mengontrol, mengkritisi dan mengevaluasi anggaran publik
5. Perlu adanya fasilitasi Media Informasi. Media informasi menjadi pilihan strategis untuk mewacanakan transparansi pengelolaan anggaran daerah. Ini menjadi media bagi timbulnya kesadaran masyarakat baik dalam partisipasi maupun dalam kritik terhadap pengelolaan anggaran daerah.

6. Salah satu alat untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik adalah melalui penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang komprehensif. Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan dapat menyajikan laporan keuangan yang terdiri atas Laporan Perhitungan APBD (Laporan Realisasi Anggaran), Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca. Laporan keuangan tersebut merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik dan merupakan salah satu alat ukur kinerja finansial pemerintah daerah.

PENUTUP

Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran publik/APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah. Kendati telah melewati masa reformasi, pengelolaan APBD masih belum mampu keluar dari persoalan yang sebenarnya. Semangat transparansi, akuntabilitas serta adanya keberpihakan yang dirasakan langsung pada peningkatan

kesejahteraan masyarakat belum terlihat secara signifikan. Hal itu terjadi karena sifat *eksklusivitas* anggaran yang hanya “dikuasai/dimonopoli” oleh eksekutif dan legislatif saja, anggaran seringkali dianggap sebagai sesuatu yang tabu atau sesuatu yang *the untouchable* bagi publik, sehingga proses pengelolaan APBD berada diposisi yang rawan dari segala bentuk kepentingan elit.

Budaya kerahasiaan birokrasi dalam pengelolaan anggaran publik dapat mengancam terwujudnya *good local governance*. Oleh karena itu, transparansi adalah kata kunci untuk memperbaiki lemahnya manajemen anggaran publik yang terjadi selama ini. Transparansi dan akuntabilitas merupakan aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Perwujudan tata pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya keterbukaan, keterlibatan dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses pengambilan kebijakan publik, khususnya dalam penggunaan berbagai sumber daya yang berkaitan secara langsung dengan kepentingan publik. Dengan transparansi dan dukungan partisipasi masyarakat segala bentuk penyimpangan anggaran baik dalam perencanaan maupun pengadaan barang dan jasa publik dapat *diminimalisir*.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto Agus dkk, 2003, *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PSKK-UGM, Yogyakarta
- Dwiyanto Agus dkk, 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PSKK-UGM, Yogyakarta
- Dwiyanto Agus dkk, 2005, *Mewujudkan Good governance melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Eko, Sutoro, 2005, "Mengkaji ulang *Good Governance*", *Alternatif*, Jurnal Ilmu Sosial STPMD APMD Yogyakarta
- Karyana, Yana, 2004, "Korupsi APBD: Ekses Negatif Otonomi Daerah (Pentingnya Kebijakan Transparansi Pengelolaan Anggaran dalam APBD)," *JKAP*, 8 (1) Mei 2004:65-75.
- Kaufman Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2003, *Governance Matterl III : Governance indicators for 1996-2002*, World Bank, Washington D.C.
- Kumorotomo Wahyudi, 2006, "Pemborosan anggaran analisis", *Kedaulatan Rakyat*, tanggal 8 Mei, Yogyakarta
- Mangkoeseobroto Guritno, 1996, *Ekonomi Publik*, BPFE-UGM, Yogyakarta
- Mardiasmo, 2002, "Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah," makalah Seminar Nasional, Jakarta
- Suhartiningsih Wiwik, 2004, "Politik Anggaran Publik", *Tempo*, 21 Juni 2004
- Suparmoko, 1987, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, BPFE UGM, Yogyakarta
- Taufiqurrahman, 2006, "Kasus Korupsi", *Kedaulatan Rakyat*, 9 Februari.
- Word Bank, 2004, *Memerangi Korupsi di Indonesia*, Jakarta.