

TRANSPARANSI PENGELOLAAN ANGGARAN DAERAH: SEBUAH ALTERNATIF PEMBERANTASAN KORUPSI DI TINGKAT DAERAH

Oleh :

Hendrikus Triwibawanto Gedeona, SIP, M.Si.

Abstract

In this reformation era, local government requires to be more and more transparent regarding its budget management. The transparent management of local budget to constitutes a noble effort on the part of local government, especially when involving all local stakeholders in formulating the allocation and use of the budget. The absences of transparent budget mangement and involvement of local stakeholders weaken the implementation of local good governance. They may also trigger corruption practices. Such phenomena seem to have embeded among most local governments all over the country. Therefore, this article tries to reveal that trasparent management of local budget may become an alternative approach in diminishing corruption practices.

Keywords: local budget, transparent management of local budget, corruption

A. Pendahuluan

Beberapa bulan belakangan ini, bangsa kita dikejutkan oleh berbagai fakta terjadinya busung lapar di mana-mana. Belum lagi persoalan itu berakhir menjadi 'buah bibir' masyarakat, muncul lagi fakta lain yang cukup menggenaskan yaitu, terjadinya wabah polio di negeri ini. Negeri yang katanya kaya raya tapi sayangnya masyarakatnya mengalami berbagai penderitaan sebagai akibat dari kemiskinan yang berkepanjangan.

Di sisi lain, sekelompok masyarakat yang disebut-sebut sebagai elite yang mewakili masyarakat dan/atau yang mengemban amanah masyarakat, begitu *happy* dan tanpa malu-malu mengeruk kekayaan masyarakat dan bangsa melalui berbagai varian tindakan korupsi. Suatu keadaan yang amat memalukan dan sangat kontradiktif. Tapi apa mau dikata, begitulah yang sesungguhnya terjadi negeri kita ini, korupsi sudah mewabah di hampir setiap lingkungan kehidupan elemen publik, baik itu di lingkungan pemerintahan, di lingkungan legislatif, di lingkungan yudikatif, di lingkungan kepartaian, di lingkungan swasta, dunia perbankan, ataupun dalam lingkungan masyarakat itu sendiri. Sehingga tidak mengherankan jika seorang Kartono (2001,107) mengatakan bahwa korupsi sudah menjadi satu aspek dari kebudayaan masyarakat Indonesia yang tengah mengadakan usaha modernisasi dan reformasi pemerintahan. Singkatnya korupsi sudah menjadi hal yang lumrah dan memasyarakat. Bahkan sejak dahulu, Bung Hatta pun sudah menyebutnya sebagai sesuatu yang sudah membudaya. Orang sudah tidak bisa hidup lagi tanpa melakukan korupsi karena jaring-jaring korupsi telah demikian masif memasuki semua bidang kehidupan. Terlebih lagi bagi mereka yang memiliki atau telah meraih kekuasaan dan kewenangan, uang akhirnya 'bertaut-berkelindan' menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan. Jadi betul apa yang dikatakan Lord Acton seabad yang lalu *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Korupsi sudah menjadi sebuah epidemi yang sangat tidak disukai tetapi masih saja begitu akrab dengan keseharian masyarakat. "Patah tumbuh hilang berganti, mati satu tumbuh seribu", barangkali itu ungkapan peribahasa yang cocok untuk menggambarkan fenomena korupsi di Indonesia.

Upaya pemberantasan korupsi memang dilakukan, salah satunya adalah dengan melakukan desentralisasi kewenangan pengelolaan keuangan daerah (karena ditengarai sebagai salah satu sumber korupsi), sehingga rantai pengambilan keputusan pengelolaan keuangan dapat dilakukan oleh masyarakat sekaligus masyarakat dapat secara langsung mengontrol aktivitas tersebut. Namun kenyataan yang terjadi adalah bahwa tindakan korupsi di daerah tidak dapat terbendung alias sulit diberantas, seumpama menegakkan benang basah. Korupsi bukannya berkurang, tapi semakin menjadi-jadi dan terang-terangan dilakukan oleh “raja-raja kecil di daerah.”. Sehingga tak heran jika Indonesia ditempatkan dalam keranjang sampah sebagai negara terkorup di dunia. Menurut Transparency International (TI), Indonesia berada di urutan kelima negara terkorup di dunia dari 146 negara yang disurvei, sejajar dengan Angola, Kongo, Pantai Gading, Georgia, Tajikistan, dan Turkmenistan.

Salah satu varian korupsi yang ramai dibicarakan dan menjadi tendensi elit-elit daerah saat ini adalah perampokan secara kolektif dana anggaran daerah atau APBD oleh pihak eksekutif dan legislatif. Di hampir setiap wilayah Republik tercinta ini, banyak sekali terjadi kasus pembelokkan dana rakyat tersebut untuk kepentingan pribadi dan kelompok sebagai ulah dari kolaborasi kolusif (persekongkolan) antara eksekutif dan legislatif. Macam korupsi itu antara lain pemberian fasilitas untuk anggota dewan, mulai dari besaran gaji, “uang saku” studi banding ke luar negeri, dana pensiun, uang jas, dan mobil-mobil dinas yang harganya sangat menyakitkan hati rakyat. Sebut saja kasus di DKI Jakarta pada tahun 2003, di mana begitu besar anggota DPRD DKI Jakarta menganggarkan dana milyaran rupiah untuk dana studi banding (Kompas, 25 Mei 2003). Kasus yang lain terjadi di Maluku Tenggara, dimana Wakil Bupati terkait kasus korupsi dalam pembelian Kapal Motor Tenun Narnitu Ekspres (Kompas, 23 Juni 2005). Kemudian kasus yang tidak kalah hebohnya adalah kasus korupsi dana APBD 2003, 14 milyar rupiah oleh Gubernur Banten (Kompas, 7 Juni 2005), dan sebagainya. Fenomena semacam ini jika tidak diwaspadai, tentunya akan menjadi tendensi terjadinya manipulasi alokasi dan distribusi dana rakyat secara terus menerus ke depannya. Tentu saja akibatnya adalah rakyat akan terus berada dalam lingkaran setan kemiskinan, sedangkan kemajuan dan kemakmuran masyarakat yang seharusnya diupayakan, tak pernah kunjung sirna.

Sebenarnya jika kita mau melihat secara jeli berbagai praktek korupsi yang dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif di tingkat daerah, pada dasarnya berawal dari adanya masalah yang sangat mendasar, yakni kurangnya atau bahkan tidak adanya transparansi dalam manajemen anggaran daerah, mulai dari perencanaan anggaran sampai pada evaluasi anggaran. Oleh karena itu, berlandaskan pada fenomena seperti itu, tulisan ini bermaksud mengulas tentang pentingnya transparansi pengelolaan anggaran daerah dalam rangka pencegahan atau penghapusan praktek korupsi anggaran daerah. Adapun pokok bahasan yang diuraikan dalam artikel ini akan dibagi dalam beberapa bagian. Pada bagian awal akan dibahas mengenai konsep anggaran dan penganggaran daerah itu sendiri, kemudian pada bagian kedua akan dibahas mengenai pengelolaan anggaran daerah yang transparan sebagai sebuah alternatif pendekatan untuk memberantas korupsi di tingkat daerah, dan yang terakhir berupa kesimpulan dan saran.

B. Anggaran dan Penganggaran Daerah

Sebelum kita membicarakan transparansi pengelolaan anggaran daerah, ada baiknya kalau kita memulainya dengan pengenalan terhadap konsep anggaran dan penganggaran daerah. Namun pemahaman dalam konteks ini hanya sebatas pada pemahaman mendasar mengenai filosofi dari anggaran dan penganggaran daerah itu.

Berbicara mengenai anggaran, sebagaimana kita ketahui, tidak terlepas dari apa yang kita sebut sebagai uang. Menurut Munir (2003,25) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran *finansial* (uang). Sedangkan penganggaran merupakan proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Karena merupakan suatu estimasi, anggaran dapat dimaknai pula sebagai sebuah jenis rencana, yaitu rencana yang menggambarkan perkiraan jumlah uang penerimaan dan pengeluaran. Pada tataran ini orang sering memahami anggaran sebagai sebuah pemahaman yang bersifat statis karena hanya sekedar menunjukkan hasil yang akan dicapai dengan jumlah uang tertentu.

Sedangkan dalam konteks pemahaman yang dinamis, anggaran dimaknai sebagai penterjemahan dari sumber-sumber yang tersedia untuk memenuhi aspirasi masyarakat menuju penciptaan kehidupan di daerah yang lebih baik di masa yang akan datang. Kedinamisan itu secara eksplisit dapat terlihat dari anggapan bahwa anggaran itu sebagai alat dan media bagi pemerintah untuk membangun peri kehidupan masyarakat yang tuntutanannya semakin berkembang dan dinamis sepanjang masa yang tercermin dalam jenis-jenis kegiatan yang dianggarkan. Di samping itu, anggaran dapat pula dijadikan sebagai alat atau media untuk mendorong rakyat untuk memenuhi kewajibannya sebagai warga negara yang baik, yang tercermin dalam kegiatan penerimaan pemerintah dalam bentuk pajak-pajak dan retribusi di samping sumber-sumber penerimaan lainnya (Djamaluddin,1982,15). Dengan demikian secara normatif, anggaran daerah adalah instrumen pemerintah daerah yang bermata dua. Di satu sisi anggaran adalah instrumen untuk menjalin interaksi dengan rakyat. Di sisi lain, anggaran juga merupakan instrumen rakyat dalam menjalin interaksi dengan pemerintah. Pemerintah mempengaruhi dan mengubah nasib rakyatnya dengan instrumen anggaran, dan rakyat juga mempengaruhi pemerintah dengan instrumen anggaran tersebut. Oleh karena itu pengelolaan anggaran harus konsisten dengan prinsip tersebut.

Anggaran dalam organisasi publik, dalam hal ini pemerintah daerah, merupakan sesuatu hal yang sangat sensitif dan memiliki nuansa politik yang tinggi di samping nilai ekonomisnya. Hal itu disebabkan karena anggaran lokal itu merupakan uang rakyat yang harus diperuntukkan bagi rakyat daerah dan dipertanggungjawabkan penggunaannya kepada rakyat, jika tidak demikian maka gejolak sosial dan politik bakal muncul dari masyarakat dan akan menciptakan kondisi yang tidak kondusif bagi penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, seperti munculnya demonstrasi. Oleh karena itu, anggaran harus benar-benar memperhatikan persoalan prioritas program-program pembangunan yang diperuntukkan bagi masyarakat, karena dari situlah dapat diketahui secara nyata apakah di suatu kabupaten/kota pemerintahnya sudah memperhatikan atau mempunyai komitmen yang baik terhadap kepentingan masyarakat luas dengan program-program yang mendukung pencapaian kemajuan dan kesejahteraan masyarakat miskin ataukah hanya cenderung mementingkan kepentingan birokrasi dan anggota DPRD saja.

Karena mengandung nilai yang menyangkut hajat hidup banyak orang maka seharusnya anggaran dan proses penganggaran harus dikelola sedemikian rupa supaya penggunaannya dapat benar-benar memenuhi harapan, keinginan, dan kebutuhan masyarakat daerah. Atau dengan pernyataan lain, anggaran harus dilihat sebagai instrumen akuntabilitas atas pengolahan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang rakyat.

Salah satu wujud dari kondisi ini adalah bahwa dalam perencanaan pembangunan dengan penggunaan anggaran tersebut harus menampakkan fleksibilitas dan tanggungjawab terhadap lingkungan strategis daerah agar supaya produk perencanaan program pembangunan daerah dengan uang rakyat tersebut dapat mengakomodasi

terhadap kondisi daerah, aspirasi, dan kebutuhan masyarakat. Dengan pemahaman semacam itu kita secara sederhana dapat mengatakan bahwa anggaran dan proses penganggaran harus pro kepada rakyat dan bukannya kepada diri sendiri dalam pengertian penguasa dan pejabat pemerintah daerah termasuk anggota DPRD. Sebab pada dasarnya pemerintah dan DPRD tidak mempunyai uang, seluruh anggaran yang ada di daerah secara prinsipil adalah milik masyarakat daerah.

Dalam lingkup ilmu politik dijelaskan bahwa rakyat memberi mandat kepada para politisi (pemerintah dan DPRD) melalui proses pemilu, kemudian para politisi mentranslasikan mandat tersebut dalam bentuk kebijakan publik dan program yang memberi manfaat bagi pemilih (masyarakat) yang direfleksikan dalam bentuk anggaran. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa tujuan filosofis dari anggaran dan penganggaran daerah adalah diperuntukkan atau berpihak kepada rakyat: dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*pro poor society budgeting*). Jim St. George, dari *International Budget Project (IBP)*, Washington (BIGS,2003) mengatakan bahwa proses penganggaran harus mengedepankan prinsip-prinsip seperti harus ditujukan untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak dasar manusia atau kelompok masyarakat miskin, seperti hak atas ekonomi, sosial, dan budaya. Ini adalah hak-hak dasar yang harus dipenuhi individu untuk membebaskan dirinya dari kemiskinan, keterasingan, dan keterbelakangan. Termasuk dalam hak ini adalah hak untuk memperoleh sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sipil lainnya.

Filosofi dasar ini sudah seharusnya dipahami dan dimaknai oleh seluruh lapisan masyarakat daerah, agar masyarakat lebih proaktif, kritis, dan partisipatif dalam penyusunan anggaran daerah tersebut. Logikanya, karena secara mendasar tingkat kesejahteraan mereka secara signifikan akan dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah melalui anggaran yang ditetapkan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Christensen (1995,265) bahwa kebijakan anggaran pada dasarnya adalah suatu kebijakan yang dirumuskan berkaitan dengan penggunaan sumber daya lokal oleh pemerintah daerah, terutama untuk membiayai berbagai program-program rakyat pada tingkat lokal. Lebih komprehensif menurut Munir (2002,32), anggaran menjadi sangat penting dipahami karena: (1) anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas individu; (2) untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab kepada rakyat, dalam hal ini anggaran daerah merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga pemerintah daerah; (3) anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja pemerintah (*government performance measurement tool*). Dengan demikian, anggaran yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, seperti menyangkut legalitas sumber anggaran, mekanisme penggunaan, alokasi, dan pertanggungjawabannya harus dapat dimonitor oleh seluruh rakyat secara luas.

Anggapan bahwa anggaran atau APBD merupakan dokumen negara dan bersifat rahasia, hendaknya sudah mulai dibuang jauh-jauh oleh para pejabat pemerintah daerah dan juga anggota DPRD, karena selama ini para pejabat pemerintah daerah dan DPRD masih memiliki persepsi bahwa APBD merupakan dokumen pemerintah yang harus dijaga kerahasiaannya. Sehingga tidak mengherankan apabila alokasi anggaran untuk proyek-proyek pemerintah di suatu instansi hanya diketahui oleh kepala instansi dan pejabat-pejabat puncak di instansi bersangkutan saja. Apa yang diharapkan sebenarnya untuk terjadi, pada kenyataannya jauh dari filosofi pengelolaan anggaran daerah tersebut, yakni dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

C. Transparansi Anggaran di Tingkat Daerah

Studi GDS¹ tahun 2002 yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM menemukan bahwa ketertutupan dalam pembahasan RAPBD ditemukan di banyak daerah. Persoalan menyangkut rincian alokasi dana APBD pada setiap sektor dan program atau kegiatan tidak pernah secara terbuka dipublikasikan secara luas kepada masyarakat. Di samping tidak dijumpainya bentuk mekanisme atau kegiatan yang memberikan kesempatan pada publik di daerah untuk turut mencermati, mengkritisi, atau mengevaluasi rincian alokasi dan penggunaan dana dalam APBD. Penentuan alokasi dan distribusi setiap kegiatan mutlak hanya ditentukan oleh eksekutif dan DPRD secara tertutup. Atau istilah politiknya disebut sebagai '*insiders game*', yang artinya bahwa pengelolaan anggaran daerah, hanya melibatkan sekelompok kecil elit di daerah, yaitu pejabat pemerintahan daerah dan anggota DPRD saja. (Dwiyanto, 2003,134).

Berdasarkan temuan tersebut, bila kita berpijak pada filosofi anggaran daerah yang diuraikan sebelumnya, maka dapat dikatakan telah terjadi penyimpangan secara prosedural-teknis yang cukup berarti. Yang seharusnya terjadi adalah bahwa anggaran daerah harus dilihat sebagai *power relation* antara eksekutif daerah, legislatif daerah, dan rakyat itu sendiri. Bagi Pemda dan DPRD, merumuskan dan melegalisasi kebijakan dengan menjalin komunikasi yang transparan dengan rakyat agar rumusan kebijakannya tidak terlampaui berbeda dengan apa yang dikehendaki oleh rakyat. Sedangkan bagi rakyat adalah turut berpartisipasi dan memantau arah dari prioritas kebijakan yang dibuat pemerintah daerah dan DPRD satu tahun mendatang yang akan dinyatakan dalam bentuk nominal dalam anggaran. Hal tersebut, bila dinyatakan dengan pernyataan yang lain, mengisyaratkan bahwa pengelolaan anggaran daerah yang terwujud dalam bentuk kebijakan, mensyaratkan adanya keterlibatan 'dari rakyat'. Dengan demikian, berarti perlu adanya transparansi. Selanjutnya harus pula ada aturan main yang jelas dan tegas, dengan maksud agar prinsip 'oleh rakyat' bisa ditegakkan dan akuntabilitas yang dilakukan oleh pembuat kebijakan betul-betul sejalan dengan prinsip 'untuk rakyat'.

Penalaran seperti itu sungguh beralasan bagi kita untuk mengatakan bahwa langkah awal untuk menciptakan pengelolaan anggaran daerah yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan, dalam rangka mencegah atau mengurangi terjadinya praktek korupsi penggunaan anggaran daerah di lingkungan eksekutif dan legislatif daerah, maka syarat pertama untuk kesemuanya itu adalah berangkat dari aspek transparansi pengelolaan anggaran. Dalam pengertian keterbukaan, keterlibatan, dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses pengambilan kebijakan, khususnya dalam penggunaan anggaran daerah yang notabene merupakan uang rakyat. Tanpa adanya transparansi, maka *power relation* ataupun kolaborasi yang diharapkan dari ketiga pilar *stakeholders* yang dimaksud akan sulit terwujudkan, dan pada akhirnya pemerintah daerah yang bersih, bebas dari praktek korupsi pun sulit untuk diwujudkan pula.

Jadi urgensinya aspek transparansi dalam pengelolaan anggaran daerah ini karena pada dasarnya bertujuan untuk melihat seberapa jauh masyarakat dapat secara mudah mengakses informasi mengenai proses pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan penggunaan, alokasi, dan skala prioritas dari APBD. Akses masyarakat terhadap dokumen anggaran seperti ini penting baik untuk akuntabilitas finansial pemerintah maupun bagi efektivitas partisipasi masyarakat dalam proses anggaran, serta untuk menghindari

¹ GDS merupakan kepanjangan dari *Governance and Decentralization Survey* merupakan hasil riset yang didanai oleh USAID-World Bank bekerjasama dengan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.

jebakan penyalahgunaan kekuasaan oleh para elit politik di daerah. Jika aspek ini ditiadakan maka penyimpangan akan mudah saja bisa terjadi.

Dari hasil penelitian *Indonesian Corruption Watch* (ICW), ketiadaan aspek transparansi dalam pengelolaan anggaran tersebut menimbulkan beberapa modus kejahatan korupsi di APBD yang dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif. Modus kejahatan korupsi itu diidentifikasi meliputi: *pertama*, modus penipuan terhadap anggaran. Modus ini dipraktekkan dengan cara mengambil pos anggaran yang bukan peruntukannya. Hal ini terjadi pada kasus di Sumsel tahun 2003; *kedua*, modus menciptakan anggaran baru. Caranya dengan menciptakan anggaran baru yang tidak di atur dalam PP No.110/2000², misalnya dana stimulan di kota Bandung dan dana pesangon anggota DPRD yang sering terjadi di banyak daerah; *ketiga*, modus *mark up* anggaran. Modus ini terjadi dengan cara melebihi anggaran berbagai tunjangan dewan. Kasus ini terjadi pada APBD di Kabupaten Bengkalis, Pacitan, Kepulauan Riau, dan Maluku Utara; *keempat*, modus pengalokasian anggaran yang sebetulnya sama dengan anggaran lainnya. Misalnya dalam APBD Kepulauan Riau, pos anggaran biaya pemeliharaan kesehatan yang dirinci lagi menjadi tunjangan kesehatan, biaya *general check up*, dan biaya perawatan pengobatan. Padahal ketiga komponen biaya tersebut tidak ada perbedaan mendasar; *kelima*, modus pembuatan anggaran tanpa perincian. Modus ini dilakukan dengan cara membentuk satuan/mata anggaran tanpa rincian lagi; *keenam*, modus menghilangkan pos anggaran. Biasanya dengan cara menghapus pos anggaran sebagaimana ditetapkan dalam PP No.110/2000; *ketujuh*, modus pengalihan anggaran. Modus ini dilakukan dengan cara mengalihkan anggaran yang seharusnya diberikan dalam bentuk jaminan asuransi ke dalam bentuk pemberian uang langsung (Priyanto,2003). Hasil riset ini semakin membuka mata kita bahwa aspek transparansi dalam pengelolaan anggaran daerah menjadi sesuatu yang tidak bisa ditawar-tawar lagi atau mutlak diperlukan dalam pengelolaan anggaran daerah.

Secara teoritis, transparansi dikatakan oleh Dwiyanto (2003,11) sebagai kepemilikan akses terhadap informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan termasuk informasi mengenai kebijakan publik, alokasi anggaran, hasil pengawasan dan apapun yang terjadi di lembaga pemerintah dan DPRD. Jadi penekanan dari aspek transparansi dalam konteks ini adalah terfokus pada persoalan akses terhadap informasi. Hal senada ditegaskan oleh UNDP (1997), menurutnya transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi. Bahkan menurut Stalker (2001,23) transparansi dipahami dalam rangka membangun rasa saling percaya antara pemerintah dan masyarakat. Penyelenggara pemerintah harus memberikan informasi yang memadai pada masyarakat dan mempermudah akses masyarakat terhadap berbagai informasi yang dibutuhkan berkaitan dengan anggaran tersebut.

Kemudahan bagi masyarakat memperoleh informasi tentang apapun yang dilakukan oleh pemerintah (termasuk DPRD) sebagaimana dikemukakan di atas, pada intinya bertujuan agar masyarakat dapat menjalankan peran kontrol yang maksimal terhadap pemerintah dan/atau DPRD. Peran kontrol yang maksimal ini bermaksud agar persoalan penganggaran atau APBD bukan lagi sebagai bagian dari 'kesepakatan politik' yang saling menguntungkan di antara eksekutif daerah dan DPRD yang selama ini biasa terjadi.

Aksentuasi pada penghindaran 'kesepakatan politik' sungguh beralasan karena pada saat anggaran tersebut dibahas dalam bentuk kegiatan atau proyek-proyek pada tingkat panitia penganggaran, kecenderungan yang terjadi bahwa antara eksekutif dan legislatif suka sekali melakukan 'deal-deal' tertentu, karena masing-masing memiliki kepentingan.

² PP No. 110/2000 tentang Susunan dan Kedudukan Keuangan DPRD

Misalkan saja untuk pihak eksekutif kesepakatan politik tersebut dalam rangka menjamin atau menjaga eksistensi kekuasaannya. Atau dengan kata lain mereka takut kalau tidak ada jaminan dukungan politik dari pihak DPRD ketika melakukan laporan pertanggungjawaban keuangan (LPJ). Sementara bagi pihak legislatif, kesepakatan politik itu bertujuan untuk menjamin terakomodasinya kepentingan politik mereka sekaligus terutama kepentingan ekonomi anggota dewan.

Menyinggung tentang persoalan kepentingan ekonomi anggota dewan ini, sebetulnya bukan lagi menjadi 'binatang baru' dalam lingkungan perpolitikan di negeri ini, sebab kita tahu bahwa banyak di antara anggota DPRD itu adalah para pengusaha lokal dan juga mempunyai hubungan khusus dengan para pengusaha lokal yang tergabung dalam Gapensi. Sehingga tidak heran jika ketika pembahasan anggaran di tingkat panitia penganggaran, selalu saja orientasi daripada para anggota legislatif dan pihak eksekutif memenangkan program atau proyek-proyek yang bersifat teknis, ketimbang untuk pemberdayaan sumber daya manusia, sosial, budaya, ataupun ekonomi kerakyatan. Arahnya sudah bisa terbaca, yakni agar para anggota DPRD ini bisa keciprat keuntungan dari proyek-proyek yang dibiayai oleh APBD tersebut. Kejadian-kejadian seperti itu secara logis hanya bisa teratasi apabila semakin banyak elemen masyarakat yang dapat melakukan kontrol terhadap proses penganggaran tersebut. Artinya harus terbentuknya suatu sistem kontrol atau pengawasan yang tidak memberikan peluang kepada para elit politik daerah untuk melakukan penyelewengan-penyelewengan dalam penggunaan anggaran yang ada.

Sistem pengawasan itu akan bisa berjalan dengan baik apabila elemen-elemen masyarakat seperti LSM, lembaga pendidikan, organisasi sosial kemasyarakatan, media masa, tokoh masyarakat, dan sebagainya memiliki informasi yang valid dan benar akan segala hal yang berkaitan dengan penggunaan, alokasi, skala prioritas, ataupun hasil pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga seperti Bawasda tentang penggunaan anggaran. Hal ini agar tidak terjadi kekeliruan serta ketidakefektifan masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap pihak pemerintah dan legislatif dikarenakan oleh minimnya informasi mengenai penggunaan anggaran tersebut.

Mengacu pada prinsip transparansi ini, sebagai lembaga yang memegang amanah rakyat, seharusnya pihak eksekutif dan legislatif harus memiliki sikap komitmen dan tanggung jawab terhadap masyarakat tentang pengelolaan anggaran. Sikap komitmen dan tanggung jawab yang dimaksud adalah kejujuran untuk menerima, mengelola, dan menyampaikan informasi tentang penggunaan anggaran masyarakat. Jangan pernah melakukan upaya-upaya untuk memanipulasi segala informasi berkaitan dengan anggaran. Kejujuran di sini juga berarti keberanian untuk menghapuskan berbagai 'pos abu-abu' yang tidak jelas arah dan tujuannya. Karena pada wilayah ini, pihak eksekutif dan legislatif akan terus merasa nyaman untuk melakukan korupsi legal dibalik prosedur dan tata tertib yang ada. Tetapi perlu diingatkan juga bahwa kejujuran dalam mengelola anggaran milik rakyat ini, tidak boleh saja tergantung pada kemauan dan kehendak baik para pengelolanya, yaitu pihak eksekutif dan DPRD. Pengelolaan dan peruntukan anggaran harus dilakukan secara transparan dengan membuka seluas-luasnya partisipasi rakyat sebagai pemilikinya.

Oleh karena itu penulis menggarisbawahi kembali bahwa hak rakyat untuk mendapatkan informasi seluas-luasnya berkaitan dengan pengelolaan anggaran harus menjadi titik pijak untuk menghindari atau bahkan menghapus berbagai praktek korupsi yang dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif di daerah. Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penggunaan anggaran harus dipublikasikan ke publik secara rutin, jelas, dan komprehensif. Karena dengan cara seperti itu, akuntabilitas finansial pemerintah

dapat terjamin dan efektifitas partisipasi masyarakat pun bisa berjalan dengan baik dan optimal, sehingga pada akhirnya korupsi dapat dihindari, syukur-syukur dihilangkan, dan sikap saling percaya dapat terbangun dengan baik antara pihak eksekutif, legislatif, dan masyarakat dalam membangun daerah menuju masyarakat daerah yang adil dan makmur.

D. Penutup

Dari rangkaian pembahasan yang diuraikan pada tulisan ini dapat disimpulkan bahwa bila berbicara soal anggaran daerah berarti kita berbicara tentang suatu kebijakan publik yang menentukan 'hidup matinya' seluruh masyarakat di daerah. Selanjutnya, oleh karena anggaran sangat berkaitan dengan 'hidup matinya' masyarakat maka filosofi dasar dari anggaran dan pengelolaan anggaran, yakni dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, --- mulai dari proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi tentang penggunaan anggaran,--- harus benar-benar diletakkan pada poin pertama dan utama dari proses ini. Hal ini dengan harapan supaya setiap *stakeholders* yang berkepentingan dan memiliki kewenangan terhadap anggaran daerah, menyadari sepenuhnya bahwa segala hal yang berkaitan dengan penggunaan dan pengelolaan anggaran daerah harus dilakukan bersama-sama di antara pihak-pihak tersebut, bukannya dilakukan secara tertutup atau dianggap sebagai proses politik yang bersifat *insiders game* saja.

Hal lain yang dapat disimpulkan adalah bahwa awal dari ketertutupan sistem penganggaran daerah, bermula dari persepsi yang keliru, kalau boleh dikatakan, dari pihak eksekutif dan DPRD terhadap dokumen anggaran tersebut. Namun sejalan dengan era reformasi dan upaya untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan benar di tingkat daerah, ketertutupan sistem pengelolaan anggaran tersebut hendaknya diubah dengan penekanan pada prinsip transparansi karena terlalu berbahaya untuk dibiarkan berlangsungnya tanpa transparansi.

Pihak eksekutif dan legislatif harusnya mengedepankan suatu sistem informasi anggaran yang terbuka. Maksudnya adalah pemerintah daerah dan legislatif daerah proaktif dalam mengumumkan berbagai informasi mengenai pengelolaan APBD kepada masyarakat, sehingga akses informasi tentang anggaran dapat diperoleh masyarakat. Karena dari aspek itu memungkinkan pola *insiders game* yang biasa terjadi selama ini dapat dihindarkan dan membuka kemungkinan seluruh elemen masyarakat untuk memberikan masukan, pertimbangan, dan persetujuan (baca: partisipasi, kontrol atau pengawasan) terhadap rancangan APBD yang diajukan pemerintah daerah, sehingga varian korupsi yang merupakan wujud nyata dari 'kolaborasi kepentingan yang saling menguntungkan' dari eksekutif dan legislatif bisa dihindari atau dihilangkan.

Memang, selama ini terkesan bahwa pihak pejabat pemerintah dan anggota DPRD masih menganggap bahwa keterlibatan ataupun pengawasan oleh masyarakat sebagai momok yang menakutkan. Akibatnya tidak mengherankan bahwa akses informasi bagi masyarakat sengaja disumbat. Padahal, jika pemerintah daerah dan anggota DPRD mau jujur dan berbesar hati, seharusnya dengan menerapkan suatu sistem dan mekanisme transparansi dalam pengelolaan anggaran daerah, hal itu akan lebih membangun rasa kepercayaan yang kuat dari masyarakat terhadap pemerintahannya.

Secara politis hal tersebut menjadi suatu modal atau jaminan politik yang berharga untuk kontinuitas kekuasaannya ke depan. Sayangnya, hal itu tidak terjadi. Selama ini masyarakat dilihat sebagai lawan yang berbahaya dan bukannya *partner* dalam mengelola dan menggunakan anggaran daerah. Akibatnya orientasi masyarakat hanya sibuk mengkritisi 'apa yang dilakukan pemerintah daerah dan DPRD' dan jarang atau bahkan

tidak sama sekali memikirkan 'apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD'.

Oleh karena itu, jika kita mengikuti pemaparan ini, maka saran yang dapat diberikan berkaitan dengan aspek transparansi ini adalah melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat, dengan cara membuka akses bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pengelolaan anggaran sekaligus mendapatkan informasi tentang apa saja yang akan dilakukan pemerintah dengan anggaran yang tersedia terutama berkaitan dengan jumlah dana yang dianggarkan, untuk apa pemakaiannya, bagaimana pelaksanaannya, bagaimana sistem kontrolnya, dan siapa yang mendapat benefit dari program-program yang ada. Adapun pendekatan yang dapat dilakukan, bila meminjam pemikiran Achwan (2002, dalam Munir, 2003, 89) antara lain: *pertama*, secara aktif, meliputi dialog interaktif, survei di lapangan, kuesioner dan wawancara; *kedua*, secara pasif melalui kotak pos, kotak saran, web-site, telpon bebas pulsa, dan media masa; *ketiga*, secara reaktif seperti melalui *public hearing* atau dengar pendapat bersama masyarakat.

Pihak pemerintah daerah dan anggota DPRD jangan lagi berdalih bahwa cara-cara atau pendekatan di atas tidak efektif dan tidak efisien dalam pengelolaan anggaran, sebaliknya sudah harus berpikir bahwa pendekatan tersebut merupakan suatu alternatif pendekatan yang baik untuk lebih jeli dan akurat mengidentifikasi perkembangan kebutuhan dan keinginan masyarakat yang sesungguhnya. Atau bahkan lebih konkritnya, pemerintah daerah dan DPRD menciptakan sistem dan mekanisme *public hearing* yang merupakan kesepakatan bersama, sebagai bagian dari proses penyusunan anggaran bersama masyarakat setiap tahunnya, dan bukan hanya sebatas sidang pleno bersama DPRD yang terbuka pada saat penetapan APBD.

Persoalan lain yang dapat disarankan berkaitan dengan transparansi anggaran adalah perlu adanya perlindungan undang-undang tentang hak-hak masyarakat daerah untuk mendapatkan informasi seluas-luasnya dalam proses pengelolaan dan peruntukkan anggaran yang ada. Atau secara lebih luas, hak dan tanggungjawab masyarakat untuk berpartisipasi menentukan arah kehidupan di daerah harus dilindungi oleh undang-undang. Dan undang-undang tersebut dalam penyusunannya harus melibatkan berbagai unsur dan komponen masyarakat agar dapat dijaga obyektivitas dan pemihakannya pada kepentingan seluruh masyarakat.

Akhirnya semuanya itu pada intinya bertujuan menciptakan suatu sistem dan mekanisme pengelolaan anggaran yang transparan, agar bisa mengurangi atau menghilangkan berbagai praktek korupsi anggaran daerah yang biasa dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif selama ini. Semoga.

Sekilas tentang Penulis

Hendrikus Tri Wibawanto Gedeona, S.IP., M.Si adalah lulusan dari FISIP UGM, Jurusan Ilmu Administrasi Negara dan menyelesaikan S2 di Universitas yang sama, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, konsentrasi Kebijakan Publik. Pernah bekerja sebagai Konsultan di CV Citra Desain Kupang; Konsultan Pengembangan Daerah, Staf Peneliti di Yayasan (LSM) Cindelas Yogyakarta. Sekarang menjabat sebagai Staf Pegawai di STIA-LAN Bandung (CPNS LAN Bandung 2004). E-mail: herhygd@yahoo.com.

Daftar Pustaka

- Christensen, Terry, *Local Politics: Governing at the Grassroots*, Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1995
- Djamaluddin, Arief M., *Sistem Perencanaan Pembuatan Anggaran*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983
- Dwiyanto, Agus, dkk, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003
- Kartono, Kartini, *Patologi Sosial*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001
- Munir, Badrul, *Perencanaan Anggaran Kinerja : Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*, SAMAWA CENTER, Yogyakarta, 2003
- UNDP, *Governance for Suitable Development, A Policy Document*, New York, UNDP, 1997
- Stalker, ed, *Menuju Konsensus Baru: Demokrasi dan Pembangunan Manusia Indonesia*, (terjemahan), dipublikasikan oleh BPS-BAPPENAS-UNDP, 2001

Makalah dan Surat Kabar

- Bandung Institute for Government Studies (BIGS), *Makalah Seminar Budget Transparansi*, kerjasama BIGS dan FITRA, Bandung 22-25 September 2003
- Priyanto, *Mendorong Partisipasi Publik dalam Transparansi APBD*, makalah, 2003
- Korupsi di Era Otonomi Daerah, 'Perselingkuhan' yang Sengsarakan Rakyat*, Kompas, 25 Mei 2003
- Wakil Bupati Tersangka Kasus Korupsi*, Kompas, 23 Juni 2005
- Berkas Korupsi Gubernur Banten Dilimpahkan ke Pengadilan Negeri*, Kompas, 7 Juni 2005