



Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah 2009

Study di 41 Kabupaten/Kota di Indonesia



Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah 2009 | Study di 41 Kabupaten/Kota di Indonesia

THE ASIA FOUNDATION

Jl. Adityawarman No. 40, Kebayoran Baru
Jakarta 12160 - Indonesia
Tel: (62-21) 727 88 424
Fax: (62-21) 720 3123
Email: info@tafindo.org
Website: www.asiafoundation.org

SEKNAS FITRA

(Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran)

Jl. Duren Tiga Selatan No. 68 A
Jakarta Selatan
Tel/Fax: (62-21) 797 2034
Email: sekretariat@seknasfitra.org
Website: www.seknasfitra.org
- www.budget-info.com



The Asia Foundation



Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah 2009

Study di 41 Kabupaten/Kota di Indonesia



The Asia Foundation



ISBN : 978-602-96350-0-3

Ucapan Terima Kasih

Laporan Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah 2009 ini merupakan hasil kerjasama antara Seknas FITRA dan The Asia Foundation. Tim Seknas FITRA dikoordinir oleh Yuna Farhan yang beranggotakan: Yenni Sucipto, Muhammad Maulana, Hadi Prayitno, dan Ismail Amir. Sedangkan Tim The Asia Foundation dikoordinir oleh John Brownlee dengan anggota R. Alam Surya Putra, Hana Satriyo, Erman Rahman, Hari Kusdaryanto, dan Nita Herita.

Laporan ini ditulis berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan oleh peneliti lokal yang berasal dari sekitar 28 organisasi masyarakat sipil yang terdiri dari: Afrizal, Baihaqi dan Nasrudin (Gerak Aceh), Diba Suraya (FITRA Sumut), Aryadie Adnan dan Wibawadi Murdwiono (PKSBE Sumatra Barat), Fahriza (FITRA Riau), Novi Ramadhona dan Rozidateno Putri Hanida (Maarif Institute), Agus Sugandhi (PINUS Garut), Yenti Nurhidayat (Sanggar Bandung), Hirzuddin, Muhammad Efril, Muhit Effendi, Syaiful Mustai'n (PP Lakpesdam NU), Alif Basuki, Andwi Joko Mulyanto, Aminuddin Aziz, Arifin, Dini Inayati, Ermy Sri Ardhiyanti, Nur Hidayat, Zazad Djuaini (Pattiro), Dahkelan (FITRA Tuban), Heri Ferdian dan Jimmy Wilopo (Inisiatif), Dwi Endah (PW Aisyiyah Jawa Timur), Akhdiansyah (Lensa), Dwi Arisanto (Legitimed), Jumarim (YPKM), Suhaimi (LSBH), Andi Nilawati Ridha, Sudirman, Wildayanti (YLP2EM), St. Hasmah (LPP Bone), Rosniaty (Yasmib), Nhasir Djalil (KPPA), Arten H. Mobonggi, M. Gandhi Tapu (LP2G), Ngusmanto (Fakta) dan Muttaqien (Labda Jogjakarta). Verifikasi data lapangan dilakukan oleh verifikator yang terdiri dari: Hendriadi (Somasi), Rosniaty (Yasmib), Ermy Sri Ardhiyanti (Pattiro), Devi (Maarif Institute) dan Dahkelan (FITRA Tuban). Proses analisis dan penulisan laporan dikerjakan bersama oleh Yuna Farhan dan Muhammad Maulana (Seknas FITRA) dan R. Alam Surya Putra dan Hana Satriyo (The Asia Foundation). Pengolahan data dibantu oleh Dr. Rizal Hikmat (Universitas Indonesia, Almarhum).

Kegiatan ini dilaksanakan dengan dukungan dana dari Department for International Development (DFID) Pemerintah Kerajaan Inggris. Namun demikian, pendapat, temuan, interpretasi dan kesimpulan pada laporan ini merupakan pandangan kelompok sipil dan bukan merupakan pandangan The Asia Foundation dan DFID.

Kata Pengantar

Pelaksanaan otonomi daerah yang disertai dengan pemberian kewenangan pengelolaan keuangan kepada pemerintah kabupaten/kota telah berjalan hampir satu dasawarsa. Penggunaan kewenangan mengelola keuangan daerah, yang sesungguhnya bersumber dari uang masyarakat, seyogyanya mencerminkan kepentingan publik secara luas dan dilaksanakan dengan partisipatif, akuntabel, transparan, dan menjamin kesetaraan.

Laporan Indeks Pengelolaan Keuangan Daerah ini hadir sebagai upaya yang komprehensif untuk menilai kinerja pemerintah kabupaten/kota dalam keempat tahapan anggaran daerah, sejak tahap perencanaan hingga tahap pertanggungjawaban. Studi yang dilakukan di 41 kabupaten/kota ini menjadi bagian dari Local Budget Study (LBS), dikoordinasikan oleh Seknas FITRA dengan melibatkan 44 peneliti dari 28 organisasi daerah. Studi LBS juga melakukan analisis mendalam atas alokasi, pendapatan, dan belanja sektor-sektor layanan dasar, khususnya pendidikan dan kesehatan. The Asia Foundation dan Seknas FITRA berharap agar LBS bisa menghasilkan benchmark bagi kinerja dan inovasi kabupaten/kota serta menumbuhkan semangat kompetisi antar kabupaten/kota untuk mewujudkan proses perencanaan dan penganggaran yang sesuai dengan kaidah-kaidah tata kelola pemerintahan yang baik sekaligus yang berpihak kepada kelompok miskin dan perempuan.

Proses panjang yang dilakukan selama penelitian tidak hanya menghasilkan laporan yang penting ini, tetapi juga menjadi wahana pembelajaran dan peningkatan kapasitas di antara para pegiat advokasi dan analisis anggaran dalam memahami prosedur dan substansi pengelolaan anggaran dengan lebih komprehensif di daerahnya masing-masing. Komunikasi yang intensif dengan pemerintah kabupaten/kota juga telah menghasilkan diskusi-diskusi yang konstruktif dan membuka wawasan bagi kedua belah pihak.

Kami haturkan terima kasih kepada para peneliti daerah serta tim peneliti Seknas FITRA dan The Asia Foundation yang telah bekerja keras sehingga laporan ini bisa terselesaikan. Kami juga sampaikan penghargaan kepada Department for International Development (DFID) Kerajaan Inggris atas dukungannya selama ini kepada kami. Kita semua berharap, agar apa yang kita lakukan tidak hanya berhenti pada ranah studi yang menghasilkan temuan dan rekomendasi. Agenda advokasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat atas anggaran merupakan kerja berat dan memerlukan stamina advokasi jangka panjang dari kita semua.

Jakarta , Januari 2010

Yuna Farhan
Sekretaris Jendral
FITRA

Robin Bush
Country Representative
The Asia Foundation

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih.....	5
Kata Pengantar.....	6
Daftar Isi.....	8
Daftar Grafik.....	10
Daftar Istilah dan Singkatan.....	12
Ringkasan Eksekutif.....	15

Bab I

Pengantar : Menilai Proses Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah.....	19
A. Latar Belakang.....	19
B. Tujuan Penelitian.....	21
C. Methodologi.....	21
D. Keterbatasan Penelitian.....	25
E. Lokasi Penelitian.....	26

Bab II

Kerangka Regulasi Pengelolaan Anggaran Daerah.....	27
A. Kerangka Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Daerah.....	27
B. Prosedur Pengelolaan Anggaran Daerah.....	29

Bab III

Kinerja Transparansi Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah.....	35
A. Pengantar.....	35
B. Temuan -Temuan.....	35
C. Kinerja Transparansi Anggaran Pemerintah Daerah.....	42

Bab IV

Kinerja Partisipasi Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah.....	45
A. Pengantar.....	45
B. Temuan -Temuan.....	46
C. Kinerja Partisipasi Anggaran Pemerintah Daerah.....	53

Bab V

Kinerja Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah.....	57
A. Pengantar.....	58
B. Temuan -Temuan.....	65
C. Kinerja Akuntabilitas Anggaran Pemerintah Daerah	

Bab VI

Kinerja Kesetaraan Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah	
Bagi Kelompok Perempuan.....	67
A. Pengantar.....	67
B. Temuan-Temuan.....	68
C. Kinerja Kesetaraan Anggaran Pemerintah daerah	
Bagi Kelompok Perempuan.....	73

Bab VII

Kinerja Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah.....	75
---	----

Bab VIII

Kesimpulan dan Rekomendasi.....	79
A. Kesimpulan.....	79
B. Rekomendasi.....	78

Daftar Grafik

TABEL

1.1. Sebaran pertanyaan penelitian menurut siklus dan prinsip Good Governace.....	22
2.1. Kerangka Regulasi Berdasarkan Tahapan Pengelolaan Anggaran Daerah.....	28
4.1. Jaminan Regulasi dalam Partisipasi Masyarakat.....	50
5.1. Kerangka Regulasi Penetapan Waktu Dokumen Anggaran.....	58
5.2. Kerangka Regulasi Tenggang waktu pembahasan Dokumen Anggaran.....	57
6.1. Jaminan Regulasi Keterlibatan Kelompok Perempuan.....	69
6.2. Jaminan Regulasi Penetapan Pokja PUG.....	71

BAGAN

1. Alur Operasionalisasi Konsep Penelitian.....	23
2. Dokumen yang ditelusuri dalam penelitian.....	24

DIAGRAM

2.1. Tahapan Pengelolaan Anggaran Pemerintah.....	29
2.2. Alur Perencanaan dan Penganggaran Daerah.....	31

GRAFIK

3.1. Tingkat Transparansi Anggaran pada Tahapan Pengelolaan Anggaran Daerah.....	36
3.2. Ketersediaan dan Akses Dokumen-Dokumen Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah	37
3.3. Aksesibilitas Dokumen Anggaran di Daerah Penelitian.....	41
3.4. Kinerja Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah.....	43
4.1. Tingkat Partisipasi pada Tahapan Pengelolaan Anggaran.....	46
4.2. Ketersediaan Wahana Partisipasi Warga dalam Penyusunan Dokumen Pengelolaan Anggaran Daerah.....	47
4.3. Mekanisme Informasi Penyusunan Dokumen Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah	48
4.4. Ketersediaan Wahana Partisipasi pada LKPD.....	49
4.5. Ketersediaan Pagu Indikatif.....	51

4.6. Ketersediaan Wahana untuk menampung Keluhan Warga.....	52
4.7. Ketersediaan Konsultasi Publik dalam Pembahasan KUA PPAS dan RAPBD.....	53
4.8. Kinerja Partisipasi dalam Pengelolaan Anggaran Daerah.....	54
5.1. Tingkat Akuntabilitas pada Tahapan Pengelolaan Anggaran.....	59
5.2. Ketersediaan Standar Harga di Pemerintah Daerah.....	59
5.3. Kelembagaan Pengadaan Barang dan Jasa.....	60
5.4. Ketersediaan Waktu Untuk mempelajari dokumen Anggaran Bagi DPRD.....	61
5.5. Ketepatan Waktu Penetapan Dokumen Anggaran.....	62
5.6. Waktu Penetapan APBD.....	62
5.7. Waktu Penerimaan KUA PPAs di DPRD.....	63
5.8. Opini BPK atas LKPD.....	64
5.9. Indeks Akuntabilitas Anggaran.....	66
6.1. Tingkat Kesetaraan pada Tahapan Pengelolaan Anggaran Bagi kelompok Perempuan.....	68
6.2. Pembentukan Pokja PUG di 41 Pemerintah Daerah.....	70
6.3. Ketersediaan dan Penggunaan Data Terpilah dalam Penyusunan RKA SKPD.....	71
6.4. Ketersediaan Wahana Khusus Bagi Masyarakat Miskin dan Kelompok Perempuan dalam LKPD.....	73
6.5. Kinerja Kesetaraan Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah Bagi Kelompok Perempuan.....	74
7.1. Kinerja Pemerintah Daerah berdasarkan Prinsip Good Governance.....	75
7.2. Kinerja Pemerintah Daerah Berdasarkan Tahapan Pengelolaan Anggaran.....	76
7.3. Kinerja Pengelolaan Anggaran Pemerintah daerah.....	78
 BOKS	
3.1. Dokumen Anggaran Disimpan di Rumah.....	39
4.1. Mimbar Jumat sebagai Media Dialog Pemerintah - Publik.....	49
4.2. Pelembagaan Keluhan Masyarakat dilakukan dengan Berbagai Cara.....	52
5.1. Pengadaan Barang dan Jasa Surabaya.....	60
6.1. Jaminan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta untuk Kelompok Perempuan.....	70

Daftar Istilah dan Singkatan

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBDP	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
DPA	Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
HPS	Harga Perkiraan Sendiri
IBP	International Budget Partnership
ILPPD	Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
IPG	Indeks Pembangunan Gender
IPM	Indeks Pembangunan Manusia ³²
KiPAD	Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah
KUA-PPAS	Kebijakan Umum Anggaran – Prioritas dan Platform Anggaran Sementara
LKPD	Laporan Keuangan Pemerintah Daerah
Musrenbang	Musyawarah Perencanaan Pembangunan
MusrenbangCam	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan
MusrenbangDes	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa
Musrenbang Kab/Kot	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten/ Kota
OBI	Open Budget Index
Perkada	Peraturan Kepala Daerah
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Perda	Peraturan Daerah
Perwako	Peraturan Walikota
Pokja	Kelompok Kerja
PP	Peraturan Pemerintah

PUG	Pengarusutamaan Gender
RAPBD	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RAPBDP	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan
Renja	Rencana Kerja
Renstra	Rencana Strategis
RKA	Rencana Kerja dan Anggaran
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJP	Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
SEB	Surat Edaran Bersama
SKPD	Satuan Kerja Pemerintah Daerah

Ringkasan Eksekutif

Anggaran (baik APBN maupun APBD) merupakan instrumen penting bagi pemerintah untuk melaksanakan programnya yang sedikit banyak dipengaruhi oleh bagaimana anggaran tersebut dikelola.

Anggaran pemerintah adalah refleksi keputusan politik antara eksekutif dan legislatif yang mencerminkan apa yang dilakukan pemerintah setiap tahunnya. Keputusan politik ini mempunyai dampak yang luas atas taraf hidup masyarakat, terutama dalam upaya penyediaan layanan dasar yang lebih baik bagi warganya, khususnya kelompok miskin dan perempuan. Bagaimana anggaran tersebut dikelola –mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawaban– diasumsikan akan mempengaruhi sejauh mana anggaran dapat efektif meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan menyediakan layanan dasar yang baik

Laporan ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan untuk menilai Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah (KiPAD) berdasarkan empat aspek tata pemerintahan yang baik (good governance). Proses pengelolaan anggaran yang dinilai oleh KiPAD adalah tahap perencanaan, pembahasan anggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Kinerja pengelolaan anggaran pada keempat tahap tersebut dinilai berdasarkan empat aspek good governance: transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan kesetaraan gender. Nilai masing-masing pemda pada keempat aspek good governance tersebut diagregasi dalam bentuk Indeks KiPAD untuk memudahkan pebandingan antar kabupaten/kota.

Penelitian dilakukan terhadap 41 kabupaten/kota di 16 propinsi dan diharapkan dapat digunakan sebagai acuan untuk memperbaiki KiPAD di masing-masing kabupaten/kota. Penelitian dilakukan terhadap data dan dokumen pemerintah daerah (pemda) tahun 2007 (untuk tahap pertanggungjawaban) dan 2008 (untuk tahap perencanaan, pembahasan, dan pelaksanaan anggaran), serta dokumen yang berlaku pada tahun 2008 (untuk dokumen perencanaan jangka menengah). Penilaian ini diharapkan dapat memacu pemda untuk terus memperbaiki kinerjanya dalam menerapkan prinsip-prinsip good governance. Hal lain, penilaian ini harapannya dapat memperbaiki hubungan pemerintah dengan masyarakatnya. Bagi pemerintah propinsi dan pusat yang memiliki peran supervisi pemerintah kabupaten/kota, penilaian ini dapat membantu memprioritaskan perhatian dan dukungan yang dapat diberikan.

Tingkat transparansi relatif tinggi pada tiga tahap pertama pengelolaan anggaran, tetapi relatif rendah pada tahap pertanggungjawaban. Kehadiran UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik tampak cukup berdampak positif pada relatif tingginya akses publik pada dokumen-dokumen terkait anggaran. Namun demikian, sekitar sepertiga pemda yang dikaji belum membuat Informasi

Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah (ILPPD) dan sekitar sepertiga dari yang telah menyiapkan ILPPD tidak memberikan akses kepada masyarakat luas. Tantangan penting bagi pemda adalah dalam mengelola dokumen publik melalui sistem pengarsipan yang memadai. Tidak ada satupun pemda yang telah memilikinya, sehingga walaupun secara prinsip dapat diakses, sebagian besar masih membutuhkan birokrasi dan hubungan informal dengan aparat pemda untuk dapat memperolehnya.

Kinerja partisipasi pemda yang dikaji relatif rendah, terutama pada tahap pembahasan dan pertanggungjawaban anggaran. Pada tahap perencanaan anggaran sebagian besar pemda menyediakan wahana partisipasi, walaupun relatif rendah untuk perencanaan sektoral, seperti dalam penyusunan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Pada tahap pembahasan anggaran –penyusunan Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) dan Rancangan Anggaran Pemerintah Daerah (RAPBD), di eksekutif dan legislatif– sekitar 60% pemda yang dikaji tidak melaksanakan konsultasi publik dalam proses penyusunannya. Pada tahap pelaksanaan, kurang dari 50% pemda yang dikaji menyediakan wahana untuk menampung keluhan/pengaduan warga. Kondisi ini lebih buruk lagi pada tahap pertanggungjawaban, hanya ada satu daerah yang menyediakan wahana partisipasi sebelum menetapkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Pada aspek akuntabilitas, kinerja 41 pemda yang dikaji relatif tinggi, walaupun masih ada beberapa hal yang dapat diperbaiki. Mayoritas pemda telah memiliki standar harga yang diperbaharui setiap tahun untuk pengadaan barang/jasa di daerahnya, walaupun sangat sedikit pemda yang berusaha melakukan reformasi di bidang ini. Dalam hal waktu pembahasan dan penetapan anggaran, sebagian besar pemda yang dikaji tidak menyediakan waktu yang cukup bagi legislatif untuk membahas KUA-PPAS, RAPBD dan RAPBD Perubahan, yang berakibat pada keterlambatan penetapan APBD dan APBD Perubahan. Hal ini tentunya mengurangi kesempatan bagi pemda untuk melaksanakan investasi dan menyediakan layanan publik. Sementara itu, berdasarkan hasil audit BPK, sebagian besar pemda yang dikaji mendapatkan opini ”wajar dengan pengecualian” (WDP), walaupun masih ada tujuh pemda yang memperoleh opini ”tidak wajar” dan empat pemda mendapatkan ”tidak memberikan pendapat” (disclaimer).

Upaya untuk meningkatkan kesetaraan kelompok perempuan dalam pengelolaan anggaran secara umum masih rendah, terutama pada tahap pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Hanya sedikit pemda yang telah menyediakan wahana partisipasi perempuan seperti diskusi khusus bagi perempuan di tingkat komunitas dan perwakilan perempuan pada proses perencanaan. Selain itu, hanya sekitar setengah pemda yang dikaji yang telah membentuk kelompok kerja pengarusutamaan gender atau Pokja PUG, lebih dari setengahnya tidak dibentuk secara resmi. Tidak lebih dari lima kabupaten/kota

yang telah membentuk focal point pengarusutamaan gender di setiap SKPD. Dalam hal penggunaan data terpilah sebagai bagian proses perencanaan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), juga hanya lima daerah yang memiliki data terpilah, walaupun belum digunakan dalam menyusun RKA. Wahana khusus perempuan untuk memantau pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran juga masih sangat sedikit disediakan pemda.

Secara keseluruhan, Kabupaten Sumedang, Kota Padang Panjang dan Kabupaten Sleman menduduki peringkat tertinggi indeks KiPAD. Daerah dengan kapasitas fiskal yang tidak terlalu besar menempati peringkat atas KiPAD, sementara daerah-daerah dengan kapasitas fiskal yang cukup besar menempati peringkat bawah. Sementara itu ditemukan tidak ada perbedaan signifikan antara wilayah kota dan kabupaten dalam peringkat KiPAD, maupun antara pemda di Jawa maupun luar Jawa. Namun demikian, kota sekunder nampaknya memiliki peringkat KiPAD lebih baik daripada kota besar (metropolitan).

Bab I

Pengantar : Menilai Proses

Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah

A. Latar Belakang

Laporan ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan untuk menilai penyelenggaraan proses pengelolaan anggaran suatu daerah. Adapun yang dimaksud dengan proses pengelolaan anggaran adalah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam merencanakan program kegiatan dan menyusun anggaran (tahap perencanaan), membahas dan menetapkan program kegiatan dan anggaran (tahap pembahasan), melaksanakan program kegiatan yang telah dianggarkan (tahap pelaksanaan) dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan program kegiatan dan anggaran (tahap pertanggungjawaban).

Pengelolaan anggaran seyogyanya dilaksanakan dengan menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (good governance) agar kebijakan dan pelaksanaan anggaran yang dihasilkan mengakomodasi kepentingan para pemangku kepentingan (stakeholders). Kekuasaan yang diemban pemerintah merupakan mandat yang bersumber dari suara rakyat. Pemerintah dipercaya sebagai pelaksana roda organisasi politik negara guna menyejahterakan seluruh rakyat - sang pemberi mandat. Dengan demikian, warga negara adalah pemegang kekuasaan dan kewenangan yang sesungguhnya. Pemerintah tidak boleh semena-mena dalam membuat sebuah kebijakan publik. Prinsip good governance penting dilakukan karena warga masyarakat dan pemerintah sebagai pemangku kepentingan kerap kali memiliki perbedaan persepsi dan kepentingan dalam perencanaan anggaran yang mengakibatkan kerugian di salah satu pihak.

Anggaran pemerintah (baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara-APBN maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-APBD) merupakan instrumen penting bagi pemerintah untuk menetapkan prioritas program pembangunan di tingkat nasional maupun daerah. Bahkan bisa dikatakan bahwa anggaran pemerintah adalah refleksi keputusan politik antara eksekutif dan legislatif. Keputusan politik ini tentunya akan berdampak sangat luas terhadap taraf hidup masyarakat terkait dengan seberapa besar alokasi anggaran pembangunan bisa memberikan manfaat bagi upaya penyediaan layanan dasar yang lebih baik bagi warganya khususnya kelompok miskin dan perempuan. Oleh karenanya, anggaran merupakan salah satu alat ukur untuk menilai keberpihakan pemerintah terhadap warganya.

Temuan Seknas FITRA pada tahun 2007 dan 2008 menunjukkan bahwa anggaran pemerintah daerah masih belum mencerminkan kebijakan yang mensejahterakan rakyat. Hasil analisis di tahun 2007 di 30 daerah menunjukkan bahwa belanja langsung pendidikan dan kesehatan, setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK), rata-rata masih sangat kecil. Di sektor pendidikan, alokasi belanja langsung pemerintah daerah hanya sekitar 8,3% dari total belanja APBD. Sementara di sektor kesehatan, rata-rata hanya dialokasikan sebesar 4,6% dari total belanja APBD. Pada tahun 2008 rata-rata belanja langsung pendidikan dari 29 daerah, hanya dialokasikan 15,3% dari total belanja pendidikan, sementara belanja tidak langsung pendidikan teralokasi lebih besar yakni sebesar 76%. Di sektor kesehatan, rata-rata belanja langsung dialokasikan sebesar 39,5% dan belanja tidak langsung sebesar 44,9% dari total belanja kesehatan¹

Beberapa studi² juga menjelaskan persoalan serius yang dihadapi oleh masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan penganggaran daerah. Pertama, masih kurangnya ruang publik untuk terlibat dalam penentuan alokasi anggaran. Perencanaan pembangunan yang ada tidak memiliki kaitan yang signifikan dalam proses penganggaran. Akibatnya hasil-hasil perencanaan masyarakat seringkali tidak dijadikan acuan atau dasar dalam penyusunan anggaran. Kedua, meskipun beberapa daerah telah mengembangkan kebijakan yang menjamin transparansi dokumen publik, namun akses dokumen anggaran masih sulit diperoleh oleh masyarakat. Artinya bahwa, dokumen anggaran seperti Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dari dinas atau instansi pemerintah daerah maupun dokumen APBD masih sulit diakses oleh masyarakat. Ketiga, administrasi proses perencanaan dan penganggaran yang masih belum dipatuhi oleh beberapa pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam aturan perundang-undangan seperti jadwal penetapan yang molor dari aturan yang ada dan isi dokumen penganggaran yang kurang memadai. Kondisi ini mengakibatkan pelaksanaan program pembangunan menjadi terganggu, yang berarti pelayanan untuk masyarakat pun ikut terganggu.

Penelitian ini merupakan salah satu bagian dari cara kelompok sipil untuk terlibat dalam monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah khususnya dalam proses perencanaan dan penganggaran. Pemerintah pusat dan propinsi memiliki peran penting untuk memonitor dan mengevaluasi pemerintah daerah atau tingkat di bawahnya sebagaimana diamanatkan dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hanya saja, keterlibatan kelompok sipil perlu dilembagakan melalui berbagai aktifitas seperti halnya penelitian ini.

¹ Refleksi Penganggaran 2008 ; Selusin Dosa Besar Pengelolaan Anggaran 2008, Seknas FITRA, 2009.

² "Inovasi Demokratisasi Penganggaran Daerah : Refleksi Gerakan Advokasi Anggaran Mewujudkan Kedaulatan Rakyat atas Anggaran, Seknas FITRA, The Asia Foundation dan yayasan TIFA, 2007 yang berisi kumpulan hasil penelitian pegiat advokasi anggaran.

B. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana praktik pengelolaan anggaran daerah dijalankan dengan menerapkan prinsip-prinsip good governance yaitu transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan kesetaraan gender. Secara khusus, penelitian ini dimaksudkan untuk memberi masukan kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja dalam proses perencanaan dan penganggaran yang lebih mengedepankan prinsip-prinsip good governance tersebut.

Di sisi lain, penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan oleh pemerintah pusat sebagai rujukan untuk melakukan evaluasi proses pengelolaan anggaran daerah. Selain itu, penelitian ini bermanfaat untuk menambah temuan atas penelitian yang sudah ada dan menjadi data dasar bagi perbaikan kinerja pemerintah daerah dalam menyelenggarakan proses perencanaan dan penganggaran yang lebih memperhatikan kepentingan publik.

C. Methodologi

Penelitian ini dilakukan melalui penelusuran dokumen tahapan pengelolaan anggaran daerah pada empat tahapan yakni dokumen tahap perencanaan, pembahasan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Dokumen-dokumen tersebut kemudian dinilai dengan melihat sejauh mana proses pengelolaan anggarannya telah menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (good governance).

Ada empat prinsip good governance yang digunakan sebagai dasar analisis penelitian ini yakni transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan kesetaraan gender³. Tiap prinsip tersebut dipakai sebagai alat untuk menganalisis keseluruhan tahapan pengelolaan anggaran sejak dari perencanaan, pembahasan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Tiap indikator memiliki batasan pengertian yang didasarkan pada kondisi sebagai berikut:

- ⊙ Transparansi dirumuskan sebagai upaya keterbukaan pemerintah dalam menyediakan dan membuka akses dokumen dan informasi pada setiap tahapan perencanaan penganggaran secara sistematis. Indikator yang digunakan untuk bukti ada atau tidaknya transparansi adalah ketersediaan dan aksesibilitas dokumen anggaran oleh publik dan kelengkapan isi dokumen anggaran.

³ Indikator-indikator tersebut diadopsi dari prinsip-prinsip pengelolaan tata pemerintahan.

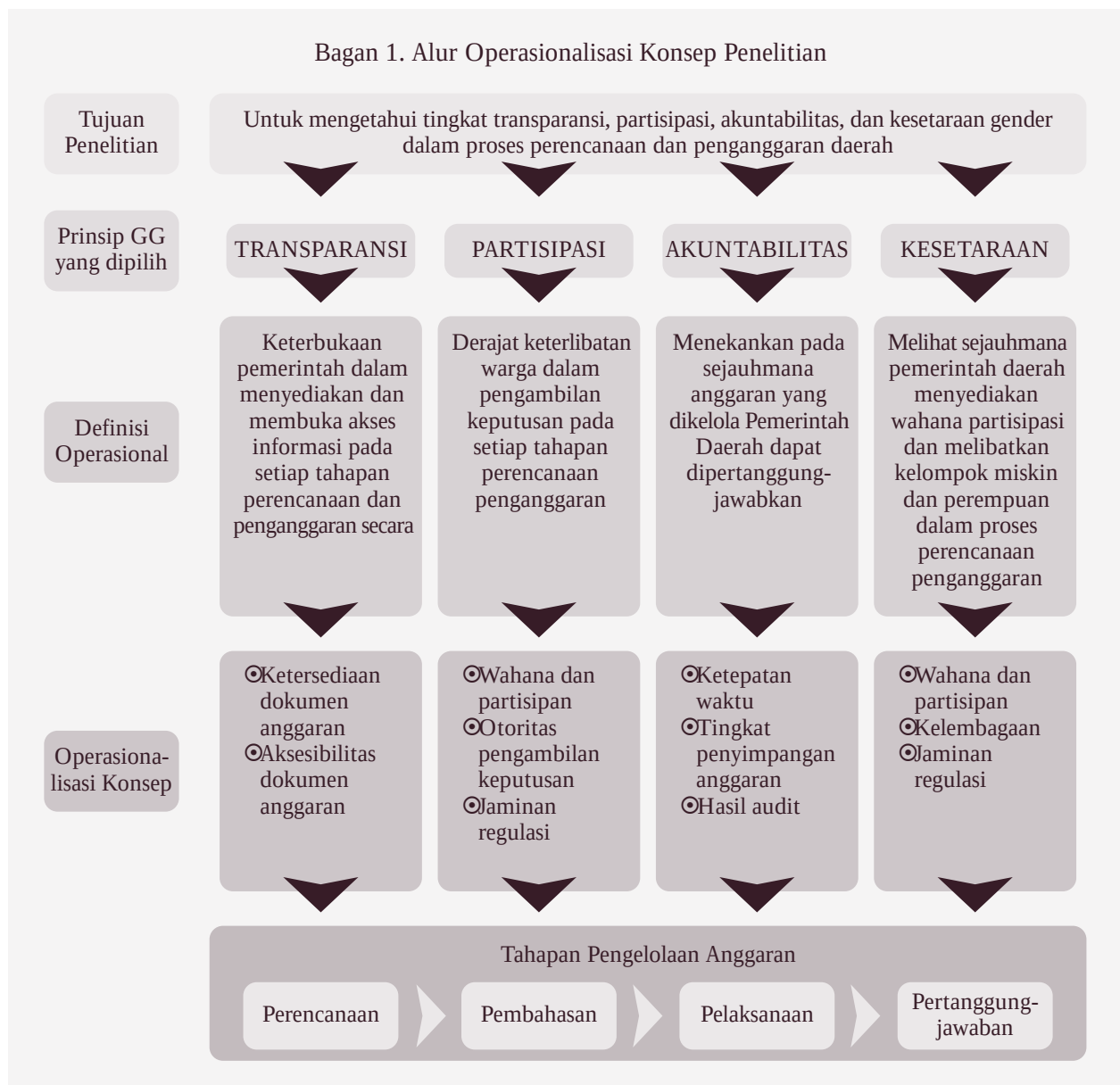
- ⊙ Partisipasi dirumuskan sebagai derajat keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan pada setiap tahapan perencanaan penganggaran. Adapun hal yang dilihat dalam indikator ini adalah wahana partisipasi yang disediakan pemerintah, partisipan yang terlibat, jaminan regulasi dan otoritas pengambilan keputusan pada proses partisipasi.
- ⊙ Akuntabilitas dirumuskan sebagai upaya pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan anggaran yang telah dikelola kepada legislatif dan publik secara umum. Indikator ini meliputi wahana yang digunakan untuk pertanggungjawaban, ketepatan waktu dalam penyelesaian dokumen anggaran dan penilaian BPK atas hasil audit keuangan daerah.
- ⊙ Kesetaraan gender dirumuskan sebagai upaya pemerintah untuk menyediakan ruang partisipasi kelompok miskin dan perempuan dalam tahapan perencanaan penganggaran. Hal yang dilihat dari indikator ini adalah wahana yang disediakan pemerintah untuk kelompok miskin dan perempuan dengan menimbang kondisi dan posisi mereka dalam masyarakat sehingga dimungkinkan bagi mereka ikut dipertimbangkan dalam perencanaan dan penganggaran, ketersediaan institusi pengelola dan jaminan regulasinya.

Oleh karenanya, penelitian ini melihat secara cross cutting pada tahapan pengelolaan anggaran dan prinsip good governance. Ada 75 pertanyaan yang diajukan yang terdistribusi dalam tabel berikut ini.

Tabel 1.1
Sebaran Pertanyaan Penelitian Menurut Tahapan Anggaran dan Prinsip-Prinsip Good Governance

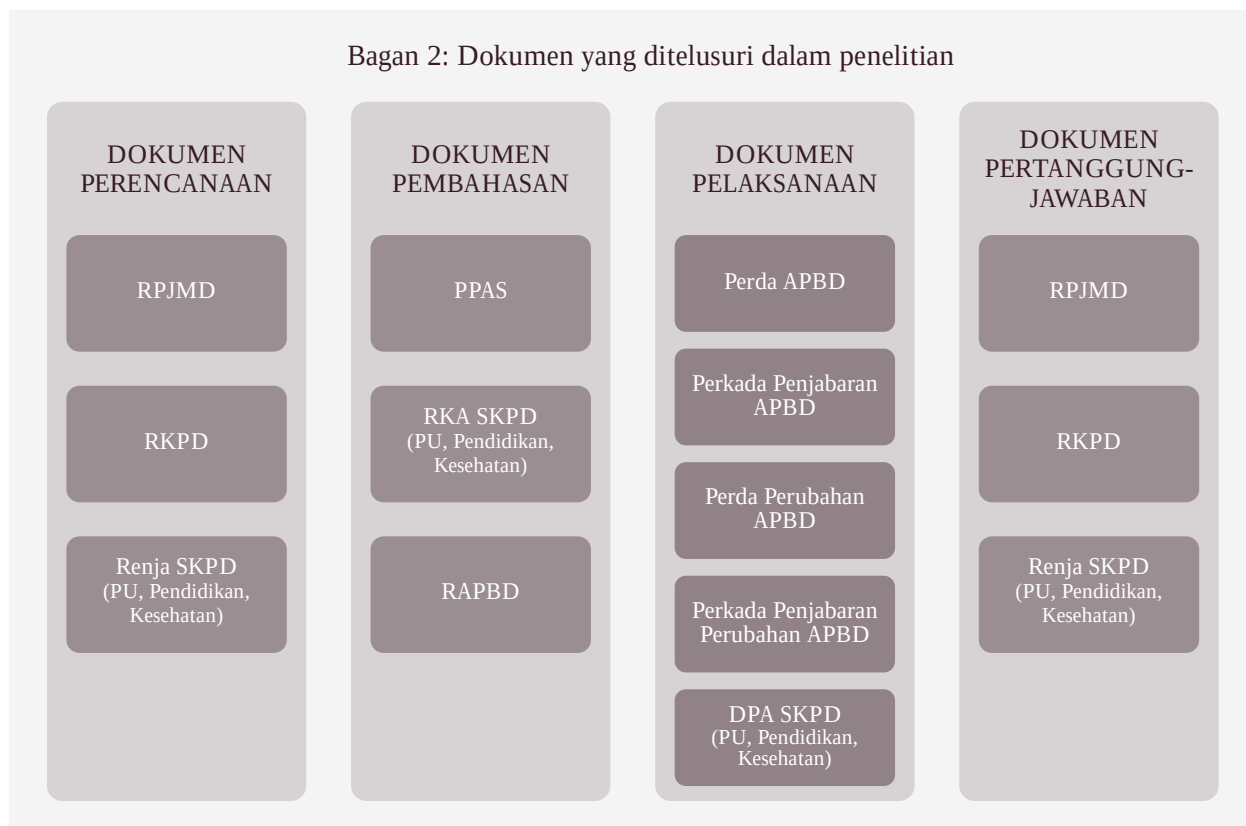
Tahapan Prinsip	Perencanaan	Pembahasan	Pelaksanaan	Pertanggung Jawaban	Jumlah pertanyaan
Transparansi	10	9	12	5	36
Partisipasi	10	4	1	3	18
Akuntabilitas	2	3	4	4	13
Kesetaraan	3	3	1	1	8
Jumlah pertanyaan	25	19	18	13	75

Berikut adalah alur operasionalisasi konsep prinsip-prinsip good governance dalam tahapan pengelolaan anggaran :



Standar yang dipergunakan untuk mengukur keempat dimensi tersebut di atas mengacu pada standar-standar internasional dalam pengelolaan anggaran dan kerangka hukum nasional tentang perencanaan dan penganggaran di daerah. Beberapa standar internasional yang dijadikan acuan adalah Code of Good Practices on Fiscal Transparency yang dirilis International Monetary Fund's (IMF) dan Open Budget Index (OBI) yang dikeluarkan International Budget Partnership (IBP). Sementara itu, kerangka hukum nasional yang dipakai mengacu pada aturan perundang-undangan yang terkait dengan proses perencanaan dan penganggaran di daerah yang lebih lanjut dibahas dalam Bab 2.

Ada 20 dokumen tahapan pengelolaan anggaran yang diteliti. Setiap tahapan pada tahapan pengelolaan anggaran menghasilkan dokumen yang jumlahnya cukup banyak. Diperkirakan ada lebih dari 30 dokumen yang harus dihasilkan pada semua tahapan pengelolaan anggaran. Hanya saja, penelitian ini hanya menelusuri sebanyak 20 dokumen dari semua tahapan pengelolaan anggaran yang ada dengan distribusi sebagaimana tergambar pada bagan berikut ini.



Hampir semua dokumen yang diteliti menggunakan data pada tahun 2008. Pada tahap perencanaan, semua dokumen yang diteliti menggunakan data pada tahun 2008 kecuali RPJMD yang didasarkan pada tahun kepala daerah hasil pilkada dilantik. Sementara itu, dokumen pada tahap pembahasan dan pelaksanaan semuanya menggunakan data tahun 2008. Tetapi, pada tahap pertanggungjawaban, terdapat dokumen yang tidak menggunakan data tahun 2008 yakni LKPD dan Perda Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang masih menggunakan data tahun 2007. Hal ini dikarenakan, penetapan kedua dokumen tersebut dilakukan setelah tahun anggaran berakhir sebagaimana yang diatur dalam PP No. 8 Tahun 2008 tentang Tata Cara Perencanaan dan Evaluasi Pembangunan Daerah.

Penelitian ini menggunakan metode expert judgement⁴, yaitu peneliti selaku expert mendapatkan kewenangan untuk memberikan nilai terhadap pertanyaan-pertanyaan kunci berdasarkan alat verifikasi yang telah ditentukan. Nilai-nilai yang diberikan oleh peneliti tersebut menjadi dasar bagi proses pemeringkatan kinerja pemerintah daerah dalam proses pengelolaan anggarannya. Umumnya para peneliti berasal dari organisasi masyarakat sipil yang ahli dalam topik penelitian ini dan secara aktif terlibat dalam kegiatan serupa. Ada 30 organisasi masyarakat yang terlibat dalam penelitian ini.

Nilai peringkat kinerja pemerintah daerah diperoleh dengan menjumlahkan semua nilai yang diperoleh dari empat indikator yang telah dipilih yakni empat prinsip good governance. Tiap indikator penelitian memiliki nilai atau bobot yang sama atas indikator yang lain. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa tiap indikator memiliki urgensi yang sama atas indikator yang lain yang saling melengkapi. Partisipasi masyarakat bagi pemerintah daerah memiliki urgensi yang sama dengan pentingnya aspek transparansi, akuntabilitas dan kesetaraan gender. Demikian halnya dengan indikator yang lainnya memiliki makna penting bagi indikator lainnya bagi pemerintah daerah. Daerah dengan total nilai tertinggi dinilai sebagai pemerintah daerah terbaik dalam kinerja pengelolaan keuangan daerah.

D. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini merupakan seri pertama dari penelitian tahunan yang akan dilakukan. Sebagai seri pertama, tentu saja penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang antara lain adalah sebagai berikut:

- ⊙ Waktu penelitian dibatasi dalam periode Maret – Agustus 2009. Karenanya hal-hal yang terkait dengan peristiwa setelah periode tersebut tidak terpotret, misalnya bila ada pemerintah daerah yang mengeluarkan suatu kebijakan setelah periode penelitian.
- ⊙ Sampel daerah penelitian ini hanya mewakili sedikit dari jumlah pemerintah daerah yang ada. Penelitian ini hanya mengambil sampel di 41 kabupaten/kota yang tersebar di 16 propinsi.
- ⊙ Penelitian ini tidak secara detail memotret keseluruhan proses perencanaan anggaran seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) desa dan musrenbang kecamatan, sebagaimana ketentuan regulasi keuangan daerah.

⁴ Metode ini mengadopsi penelitian yang dilakukan oleh International Budget Partnership (IBP) ketika melakukan indeks penganggaran suatu Negara, Open Budget Index (OBI), tahun 2006 – 2008 dengan penyesuaian pada konteks lokal.

E. Lokasi-Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di 41 kabupaten/kota yang tersebar di 16 propinsi di Indonesia. Terdapat 15 kota dan 26 kabupaten yang diteliti. Sebaran geografis lokasi penelitian dapat dilihat pula pada peta berikut ini :

Peta 1. Lokasi-lokasi Penelitian



Pemilihan lokasi penelitian didasarkan pada sebaran Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Pembangunan Gender (IPG) suatu daerah. Artinya penelitian ini mencoba melihat kinerja pengelolaan anggaran daerah pada daerah dengan IPM dan IPG mulai dari peringkat tinggi, sedang dan rendah. Di sisi yang lain, karena penelitian ini menggunakan local expert judgement, maka ketersediaan lembaga yang memiliki fokus kegiatan dalam advokasi anggaran daerah merupakan kebutuhan yang harus dipertimbangkan pula. Artinya, penelitian ini juga mempertimbangkan ketersediaan sumber daya lokal.

Bab II

Kerangka Regulasi

Pengelolaan Anggaran Daerah

A. Kerangka Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Daerah

Kerangka kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah di Indonesia diatur dalam dua ranah yang berbeda. Kebijakan perencanaan diatur dengan UU tersendiri dengan menempatkan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) sebagai institusi yang berwenang. Sementara itu, kebijakan pengelolaan keuangan juga diatur melalui UU tersendiri yang berbeda dengan UU kebijakan perencanaan yang kewenangannya dimiliki oleh Departemen Keuangan.

Perencanaan pembangunan daerah diatur melalui Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang menandai era desentralisasi di Indonesia dalam UU No 22 tahun 1999 dan diperbarui dalam UU No.32 tahun 2004. Namun demikian, sebelum pembaruan UU tentang pemerintah daerah, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan UU No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sebagai turunan dari UU tersebut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 tahun 2008 tentang Tata Cara Pembangunan Daerah yang dijadikan acuan dasar bagi Menteri Dalam Negeri dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) untuk menyusun Surat Edaran Bersama (SEB) yang mengatur mekanisme pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten, propinsi dan nasional. SEB tersebut dikeluarkan oleh kedua instansi setiap tahun.

Sementara itu, kebijakan pengelolaan keuangan daerah diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. UU ini kemudian diperkuat dengan munculnya UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lebih jauh lagi, kedua UU tersebut penerapan lebih teknis diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan perubahannya melalui Permendagri No. 59 tahun 2007. Kesemuanya itu mengatur secara detail tata cara penyelenggaraan penganggaran daerah yang dimulai dengan penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) hingga penempatan tiap kode rekening dalam APBD.

Tabel 2.1: Kerangka Regulasi Berdasarkan Tahapan Pengelolaan Anggaran Daerah

No	Tahapan	Kerangka Regulasi
1	Perencanaan	⊙ UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) ⊙ UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah ⊙ PP 8/2008 tentang Tata Cara Perencanaan dan Evaluasi Pembangunan Daerah ⊙ SEB Mendagri dan Bappenas tentang Musrenbang
2	Penyusunan/ Pembahasan	⊙ UU 17/2003 tentang Keuangan Negara ⊙ UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah ⊙ UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah ⊙ PP 58/2005 Pedoman Pengelolaan Anggaran Daerah ⊙ Permendagri 13/2006 dan Permendagri 59/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Anggaran Daerah ⊙ Permendagri Pedoman Umum Penyusunan APBD (dikeluarkan setiap tahun)
3	Pelaksanaan Anggaran (anggaran perubahan)	⊙ UU 17/2003 tentang Keuangan Negara ⊙ UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara ⊙ UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah ⊙ UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah ⊙ PP 58/2005 tentang Pedoman Keuangan Daerah ⊙ PP 65/ 2005 tentang Standar Pelayanan Minimal ⊙ Permendagri 13/2006 dan Permendagri 59/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah ⊙ Keppres 80 /2004 dan perubahannya tentang Pengadaan Barang Jasa Publik
4	Pertanggung- jawaban Anggaran	⊙ UU 17/2003 tentang Keuangan Negara ⊙ UU 15/2004 tentang Pertanggungjawaban Keuangan Negara ⊙ UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah ⊙ UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah ⊙ PP 58/2005 tentang Pedoman Keuangan Daerah ⊙ Permendagri 13/2006 dan Permendagri 59/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah ⊙ PP 03/2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Lahirnya UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang akan berlaku pada tahun 2010 memberikan angin segar bagi transparansi pengelolaan anggaran daerah. Dalam konteks keterbukaan informasi publik, sebagai hak asasi, akses warga terhadap informasi publik termasuk perencanaan penganggaran telah dimandatkan dalam konstitusi dan berbagai peraturan perundangan yang mengatur perencanaan penganggaran secara spesifik. Lahirnya UU No 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, merupakan landasan publik untuk dapat mengakses informasi perencanaan penganggaran. Dalam transparansi anggaran, masyarakat memiliki hak untuk memperoleh informasi, misalnya dalam bentuk dokumen-dokumen atau proses pelaksanaan kegiatan perencanaan penganggaran meliputi: Plafon dan Prioritas Anggaran Sementara (PPAS), Kebijakan Umum Anggaran (KUA), RKA-SKPD, RAPBD, dan lain-lain. Sementara pemerintah berkewajiban untuk membuka dan mempublikasikan dokumen dan kegiatan perencanaan penganggaran kepada masyarakat.

Diagram 2.1. Tahapan Pengelolaan Anggaran Pemerintah



B. Prosedur Pengelolaan Anggaran Daerah

Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah mencakup perencanaan jangka panjang dua puluh tahunan atau yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Panjang/Daerah (RPJP/D), perencanaan jangka menengah lima tahunan atau yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Menengah/Daerah (RPJM/D) dan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah dan rencana tahunan atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah/Daerah (RKP/D) dan Rencana Kerja (Renja)Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) disusun berdasarkan visi misi kepala daerah terpilih, melalui mekanisme musrenbang dan ditetapkan paling lambat enam bulan setelah kepala daerah dilantik. Dari sisi tataran regulasi sesungguhnya terdapat persoalan yang membingungkan daerah. Pada UU No. 25 Tahun 2004, RPJMD ditetapkan melalui peraturan kepala daerah, sementara UU No. 32 tahun 2004 memberikan amanat bahwa RPJMD ditetapkan melalui peraturan daerah. Selain RPJMD, UU No 25 Tahun 2004 dan PP No. 08 Tahun 2008 juga mengamanatkan dokumen jangka menengah daerah sektoral atau Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD). Renstra SKPD merupakan penjabaran RPJMD yang dijadikan acuan dalam penyusunannya. RPJMD maupun Renstra SKPD dalam PP No 8 tahun 2008 menyediakan wahana partisipasi masyarakat dalam penyusunannya melalui mekanisme Musrenbang ataupun konsultasi publik.

Berkaitan dengan perencanaan tahunan, terdapat dua dokumen yang akan dijadikan acuan dalam penyusunan anggaran, yakni RKPD (Rencana Kerja Pemerintah/Pembangunan Daerah) dan Renja SKPD (Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah)⁵. RKPD dan Renja SKPD merupakan keluaran dari proses perencanaan musrenbang daerah.

Kerangka kebijakan telah mengakomodasi keterwakilan dan keterlibatan kelompok perempuan dalam proses perencanaan. Perencanaan tahunan di mana mekanisme musrenbang yang dirancang dalam SEB secara prosedural merupakan mekanisme yang cukup terbuka dan memberikan peluang berpartisipasi seluruh kelompok masyarakat. Bahkan, mekanisme musrenbang ini memberikan jalur komunikasi khusus bagi kelompok perempuan dan kelompok rentan lainnya untuk memastikan bahwa partisipasi mereka setara dengan kelompok lainnya. Sebelum pelaksanaan musrenbang desa, panitia diminta untuk melakukan fasilitasi forum pra-musrenbang khusus kelompok perempuan dan kelompok rentan lainnya. Pada setiap tahap musrenbang, dipilih delegasi yang mengharuskan adanya kuota perwakilan perempuan di dalamnya.

Perencanaan pembangunan daerah dimulai dari desa sampai kabupaten/kota. Perencanaan pembangunan daerah, sudah dimulai sejak tingkat desa, yang diikuti oleh unsur-unsur pemerintahan desa dan masyarakat, yang menghasilkan usulan program kegiatan yang akan dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes), APBD I, maupun APBD II.

⁵ Dalam UU No 25 2004, RKPD merupakan singkatan dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sedangkan dalam UU 32 2004 dan PP 8/2008, RKPD merupakan singkatan dari Rencana Kerja Pembangunan Daerah.

Kemudian, hasil musrenbang kecamatan disinkronkan dengan prioritas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam Forum SKPD yang menghasilkan Rancangan Renja SKPD. Hasil musrenbang kecamatan dan Forum SKPD yang juga diikuti delegasi musrenbang kecamatan, disinkronkan pada musrenbang kabupaten/kota yang kemudian ditetapkan menjadi dokumen RKPD. Dokumen RKPD kemudian dijadikan pedoman dalam penyusunan APBD. Dokumen RKPD paling lambat ditetapkan bulan Mei sebelum tahun anggaran berjalan. Berikut adalah alur perencanaan dan penganggaran daerah.

[illegible]

Kerangka Regulasi | 31

Dalam UU 17/2003 disebutkan bahwa pembahasan anggaran diawali dengan penyampaian Kebijakan Umum APBD yang sejalan dengan RKPD kepada DPRD pada pertengahan Juni. Setelah disepakati, Kebijakan Umum APBD ini dijadikan acuan untuk penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan SKPD. Selanjutnya Kepala SKPD menyusun RKA SKPD dan disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan Pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan RKA disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan Raperda APBD beserta dokumen pendukungnya yang harus disampaikan selambat-lambatnya minggu pertama bulan Oktober. Pengambilan keputusan DPRD dilakukan paling lambat satu bulan sebelum tahun anggaran berjalan. Selain itu, dalam UU 32/2004, setelah RAPBD disetujui DPRD, RAPBD kabupaten/kota disampaikan ke Pemerintah Propinsi dan RAPBD Propinsi disampaikan kepada Mendagri untuk dievaluasi dengan parameter yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan Undang-Undang.

Kerangka regulasi menjamin masyarakat untuk atau berhak memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah mengenai APBD. Permendagri No. 13/2006 juga mengisyaratkan perlunya mensosialisasikan Ranperda APBD beserta lampirannya. Demikian juga dengan UU No 32/2004 yang menyatakan masyarakat berhak memberikan masukan secara tertulis dan lisan terhadap Rancangan Peraturan Daerah. Mengingat RAPBD diajukan dalam bentuk Ranperda, maka sudah sepatutnya Pemda atau DPRD melakukan konsultasi publik pada saat pembahasan anggaran.

Pelaksanaan Anggaran Daerah dimulai dengan ditetapkannya APBD. APBD yang ditetapkan dengan Perda, selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang merupakan kumpulan dari DPA SKPD (Dokumen Pernyataan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah). Masa pelaksanaan anggaran daerah sesuai dengan UU No 17/2003 dan UU No. 1/2004 adalah satu tahun anggaran dimulai per 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Mengingat banyaknya APBD yang terlambat ditetapkan, maka masa pelaksanaan anggaran menjadi berkurang. Biasanya, daerah-daerah yang belum menetapkan APBD sampai dengan batas waktu yang ditetapkan, mempergunakan APBD tahun sebelumnya sebagai acuan.

Terjadinya perubahan kondisi ekonomi makro dan pergeseran belanja antar program kegiatan dan unit, membuka peluang bagi daerah untuk melakukan perubahan APBD. Undang-undang membatasi waktu penetapan perubahan APBD paling lambat 3 bulan sebelum tahun anggaran tersebut berakhir. Proses pembahasan perubahan APBD tidak berbeda dengan proses penyusunan APBD. Mekanisme perubahan APBD dilakukan dengan penyampaian KUA PPAS Perubahan yang menjelaskan alasan perlunya melakukan perubahan anggaran.

Pelaksanaan anggaran daerah, khususnya untuk belanja langsung dilakukan melalui pemberian pelayanan publik secara langsung (misalnya Puskesmas, perijinan, dll) ataupun pengadaan barang dan jasa dengan lelang terbuka untuk nilai anggaran di atas Rp. 50 juta. Kepres 80/2003 beserta perubahannya memberikan arahan perlunya lembaga pengadaan barang jasa publik yang terintegrasi dalam satu unit untuk mendorong efisiensi dalam proses lelang.

Terkait dengan pelayanan publik, belum banyak reformasi regulasi yang dilakukan. Meskipun pemerintah pusat telah menerbitkan PP No. 65/2005 mengenai Standar Pelayanan Minimal (SPM), namun dalam pelaksanaannya belum banyak sektor yang merumuskan SPMnya. Tercatat baru sektor kesehatan dan pendidikan yang telah memiliki SPM. Selain itu pemerintah daerah juga masih jarang yang memiliki mekanisme pengaduan bagi warga untuk menyampaikan keluhan mereka atas pelayanan pemda yang buruk.

Pertanggungjawaban anggaran merupakan proses akhir dari tahapan anggaran setelah masa satu tahun pelaksanaan anggaran berakhir. Tiga bulan setelah pelaksanaan anggaran berakhir, pemerintah daerah harus menyerahkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk diaudit. Setelah itu BPK menyampaikan hasil auditnya kepada DPRD. Hasil audit BPK memberikan beberapa kategori opini terhadap LKPD mulai dari yang paling baik, Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan Tidak Wajar (TW) serta Tidak Memberikan Pendapat (TMP).

Selain berkaitan dengan laporan keuangan, sesuai dengan amanat PP No 03/2007 Pemerintah Daerah diwajibkan menyusun Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) sebagai bentuk akuntabilitas secara vertikal dan horizontal. LPPD diserahkan kepada Pemerintah Pusat (Depdagri), DPRD dan masyarakat. Bahkan Informasi LPPD yang disampaikan kepada masyarakat menyaratkan adanya ruang bagi mereka untuk memberikan tanggapan. Meski mekanismenya sedemikian rupa telah diatur namun belum banyak daerah yang menerapkan LPPD dengan tepat waktu, dan menyediakan wahana partisipasi warga untuk memberikan tanggapan terhadap Informasi Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah (ILPPD).

Bab III

Kinerja Transparansi

Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah

A. Pengantar

Hadirnya UU No.14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik memberikan peluang kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi layanan publik sejelas-jelasnya dari badan publik, termasuk pemerintah daerah. Dalam UU tersebut disebutkan bahwa seluruh dokumen publik dapat diakses oleh publik --termasuk dokumen rencana kerja pemerintah (pusat, propinsi dan kabupaten/kota) hingga dokumen anggaran pemerintah—kecuali yang dikecualikan. Secara efektif UU ini akan diberlakukan pada tahun 2010. Oleh karenanya, pemerintah harus segera mempersiapkan perangkat, prosedur dan kelembagaan layanan informasi yang menjamin akses informasi yang lebih terbuka dan mudah didapat.

Kinerja transparansi dalam penelitian ini mengacu pada dua indikator yakni ketersediaan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah dan akses terhadap dokumen. Indikator-indikator ini sesungguhnya ingin melihat derajat transparansi pemerintah daerah dalam menyediakan dan membuka akses informasi pada setiap tahapan perencanaan penganggaran secara sistematis.

Terdapat 20 dokumen perencanaan penganggaran yang diuji melalui kinerja transparansi anggaran. Secara keseluruhan, sejatinya terdapat lebih dari 30 dokumen perencanaan dan penganggaran daerah. Namun penelitian ini hanya berfokus pada 20 dokumen yang dianggap penting untuk melihat kinerja pemerintah daerah dalam membuka akses dokumen anggaran. Dokumen-dokumen yang dipilih tersebut kemudian dikelompokkan berdasarkan tahapan penganggaran daerah dimulai dari tahap perencanaan, pembahasan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Jenis dokumen yang dipilih dapat dilihat pada Bagan 1.

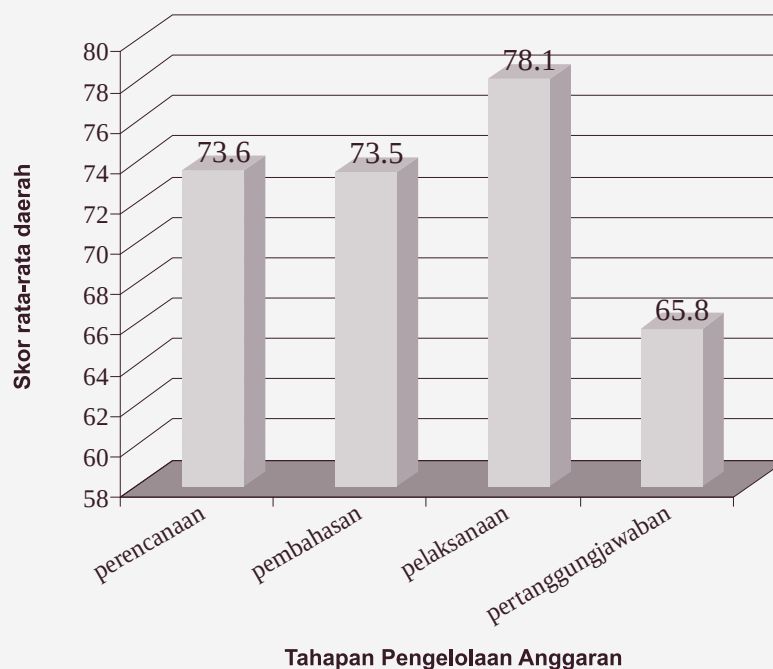
B. Temuan -Temuan

Upaya pemerintah daerah untuk menyediakan dan membuka dokumen perencanaan dan anggaran daerah menunjukkan kemajuan yang lebih baik. Hal ini ditandai dengan semakin banyaknya dokumen publik yang telah tersedia dan bisa diakses oleh publik pada tahap perencanaan, pembahasan dan pelaksanaan. Penelitian menunjukkan bahwa pada 3 tahapan tersebut memiliki tingkat transparansi

yang memadai. Kemajuan pemerintah daerah untuk mendorong proses transparansi patut diapresiasi khususnya pada tahap pembahasan. Pada tahap ini ditemukan beberapa pemerintah yang telah dan mulai menyediakan dan membuka akses dokumen penganggaran khususnya RKA SKPD dan RAPBD. Sementara itu pada tahap perencanaan, umumnya pemerintah daerah telah menyediakan dan membuka akses pada dokumen-dokumen perencanaan karena dokumen ini biasanya berupa arah kebijakan dan program kegiatan tanpa ada informasi anggaran yang disediakan. Demikian halnya dengan tahap pelaksanaan, pemerintah memiliki tingkat transparansi yang tinggi karena dokumen anggaran yang tersedia, seperti APBD merupakan produk kebijakan yang telah ditetapkan menjadi perda yang memang harus dipublikasikan.

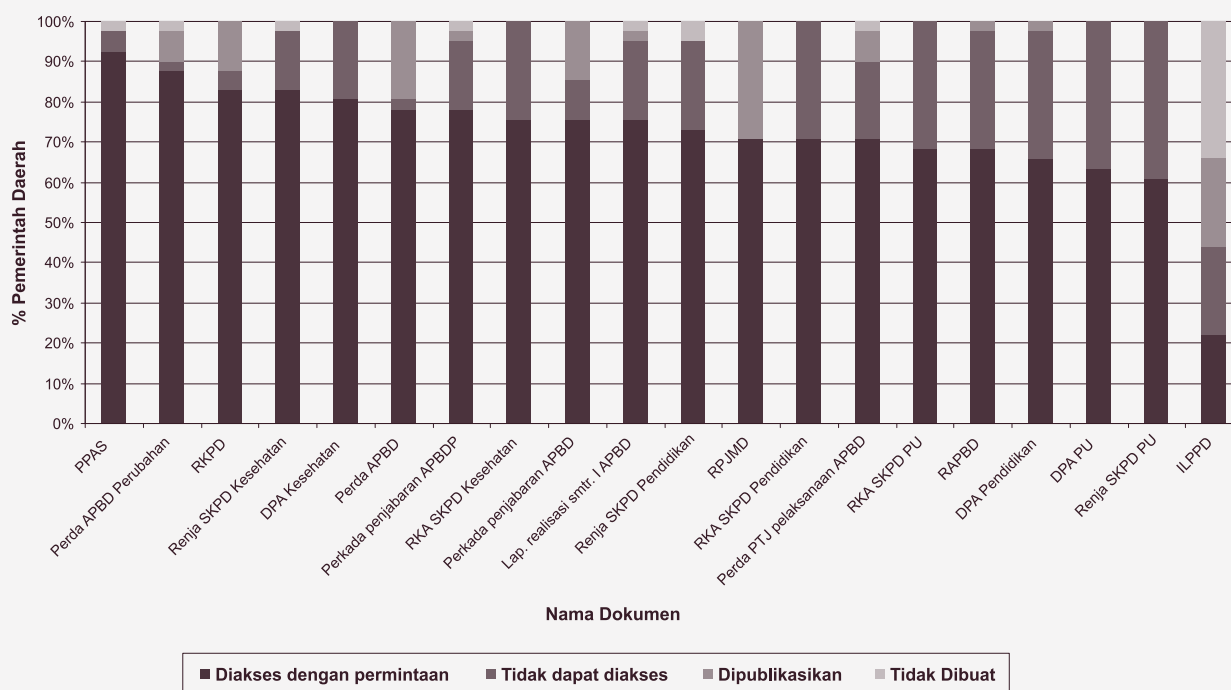
Pemerintah daerah menghadapi tantangan yang cukup serius dalam hal transparansi dokumen pengelolaan anggaran daerah pada tahap pertanggungjawaban. Pada tahap ini, tingkat transparansi pemerintah daerah lebih rendah dibandingkan tahapan lainnya (lihat Grafik 3.1). Dari segi ketersediaan dan akses, ditemukan bahwa dokumen-dokumen pada tahap pertanggungjawaban cenderung kurang tersedia dan kurang bisa diakses. Temuan tersebut menunjukkan bahwa upaya pemerintah daerah untuk membuka akses publik terhadap dokumen hasil pelaksanaan program tahunan masih rendah. Pemerintah masih cenderung menutup informasi yang terkait dengan laporan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Ruang masyarakat untuk ikut terlibat dalam proses evaluasi pelaksanaan pembangunan menjadi lebih sempit dengan tidak dibukanya akses dan ketersediaan dokumen anggaran.

Grafik 3.1 Tingkat Transparansi Anggaran Pada Tahapan Pengelolaan Anggaran Daerah



Dalam hal ketersediaan dokumen, pemerintah daerah pada umumnya telah membuat dokumen-dokumen yang ada kecuali Informasi Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah (ILPPD). ILPPD merupakan dokumen yang paling banyak tidak bisa disediakan oleh pemerintah daerah. Terdapat 34,1 % pemerintah daerah yang tidak membuat dokumen ILPPD ini. Dokumen ini berbeda dengan LKPD yang merupakan laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada anggota legislatif selaku representasi masyarakat. ILPPD merupakan dokumen yang harus disediakan oleh pemerintah untuk menginformasikan laporan pertanggungjawabannya dalam melaksanakan program pembangunan selama satu tahun kepada masyarakat. Hal ini sesuai dengan amanat PP No 3 / 2007 tentang Laporan Penyelenggaran Pemerintah Daerah yang mengharuskan Pemda membuat dan mempublikasikan ILPPD kepada masyarakat. Ada dua kondisi yang menyebabkan kelangkaan ini: pertama, pemerintah kurang memberikan perhatian untuk membangun mekanisme akuntabilitas dan transparansi publik melalui dokumen ILPPD; kedua, beberapa daerah yang diteliti menyatakan belum mengetahui adanya aturan ini sehingga tidak membuatnya.

Grafik 3.2 Jenis Dokumen Pengelolaan Anggaran Yang Tidak Dibuat, Tidak Dapat Diakses, Dapat Diakses Dan Dipublikasikan Oleh Pemerintah Daerah



Dari 20 dokumen pengelolaan anggaran daerah yang diteliti, terdapat 17 (41,5%) pemerintah daerah yang tidak membuat antara 1 atau 2 dokumen perencanaan penganggaran. Ke-17 daerah tersebut tersebar hampir di seluruh daerah di propinsi yang diteliti. Hanya di Jawa Tengah saja yang seluruh pemerintah daerahnya membuat dokumen perencanaan penganggaran. Selain ILLPD, dokumen yang tidak dibuat adalah Renja SKPD Pendidikan di Kab. Lombok Barat dan Kab. Malang, KUA-PPAS di Kota Blitar, Laporan Realisasi Semester I APBD dan Perda Pertanggungjawaban APBD di Kab. Pasuruan, Perda Perubahan APBD dan Perkada Penjabaran APBDP di Kab. Aceh Besar.

Dalam hal akses, pemerintah daerah telah membuka akses untuk mendapatkan informasi dokumen perencanaan dan penganggaran meskipun dengan permintaan, baik melalui mekanisme formal maupun informal pada setiap tahapan pengelolaan anggaran. Lebih dari 75% pemerintah daerah telah melakukan praktik semacam ini. Salah satu jalur formal yang dipakai adalah melalui surat permohonan kepada pemerintah daerah. Sementara itu, jalur informal ditempuh dengan menggunakan informan kunci, baik melalui anggota legislatif maupun pejabat pemerintah. Temuan ini menunjukkan bahwa upaya pemerintah membuka akses informasi dokumen perencanaan dan penganggaran mengarah pada perkembangan yang lebih baik khususnya menyongsong berlakunya UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Meskipun sebagian besar dokumen bisa didapat dengan surat permohonan, namun rantai birokrasi masih menyulitkan akses untuk mendapatkan dokumen perencanaan dan penganggaran. Akibatnya tidak semua dokumen perencanaan penganggaran yang diteliti bisa diakses. Hanya ada 11 (26,8%) pemerintah daerah yang seluruh dokumennya bisa diakses. Sementara itu, sebagian besar pemerintah daerah (30 pemerintah daerah, atau 73,2%) lainnya yang masih tidak membuka akses pada hingga 9 dokumen perencanaan dan penganggaran meskipun dengan menggunakan surat permintaan secara formal dan prosedur yang berlaku. Bahkan ada satu daerah yang 18 dokumen anggaran yang diteliti tidak bisa diakses. Penelitian ini juga menemukan fakta bahwa kemudahan mendapatkan dokumen tergantung kepada siapa surat permohonan tersebut ditujukan. Beberapa kepala dinas dan Bappeda di daerah penelitian keberatan dengan surat permohonan yang ditujukan kepada mereka sebagai pihak yang dapat memberikan akses informasi/dokumen. Mereka menganggap permohonan itu ditujukan langsung kepada kepala dinas atau sekretaris daerah dengan alasan mereka tidak punya kewenangan untuk membuka akses dokumen kepada peneliti. Sementara itu, di beberapa pemerintah daerah yang diteliti meminta izin penelitian terlebih dahulu untuk mendapatkan akses dokumen tersebut. Tidak ada satu daerahpun yang memiliki mekanisme yang jelas untuk memperoleh dokumen tersebut. Kondisi ini menunjukkan bahwa keterbukaan akses informasi dokumen perencanaan dan penganggaran tidak dibangun secara sistematis untuk kepentingan masyarakat secara luas.

Tidak ada satu pun pemerintah daerah yang memiliki sistem pengarsipan dokumen perencanaan dan penganggaran yang memadai. Dokumen perencanaan dan penganggaran disimpan secara tidak memadai di setiap SKPD. Bahkan SKPD pun tidak memiliki tempat pengarsipan untuk semua dokumen perencanaan dan penganggaran dari SKPD-nya sendiri. Umumnya, kepala SKPD dan kepala biro di bawahnya menyimpan dokumen secara personal. Di beberapa daerah, ditemukan bahwa dokumen dibawa orang per orang dan disimpan di rumah masing-masing. Di sisi lain, Bappeda sebagai SKPD penting yang mengkoordinasi proses perencanaan dan penganggaran juga tidak memiliki sistem pengarsipan dokumen anggaran. Para peneliti seringkali diarahkan ke instansi lain atau SKPD masing-masing ketika mencoba meminta dokumen yang dibutuhkan. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak memiliki mekanisme permintaan dokumen yang terpadu yang memudahkan masyarakat untuk mengakses dokumen.

Boks 3.1

Dokumen Anggaran Disimpan di Rumah

Seorang Peneliti di Kab. Bojonegoro melakukan focus group discussion (FGD) dengan aparat pemerintah daerah untuk menguji ketersediaan dan akses dokumen. Pada saat FGD, peneliti memberikan pemaparan tentang penilaian sementara atas uji data dan kemudian peserta diminta memberikan tanggapan. Dalam temuannya, peneliti menyampaikan bahwa ada satu SKPD, yang tidak membuat dokumen Renstra SKPD. Namun, aparat pemerintah dari SKPD tersebut tidak setuju dengan penilaian yang diberikan karena sesungguhnya dokumen tersebut tersedia. Ketika ditanya keberadaan dokumen tersebut, pihak aparat pemerintah menjelaskan bahwa dokumen tersebut dia simpan di rumah karena seringkali dokumen perencanaan dan penganggaran sulit ditemukan bila disimpan di kantor.

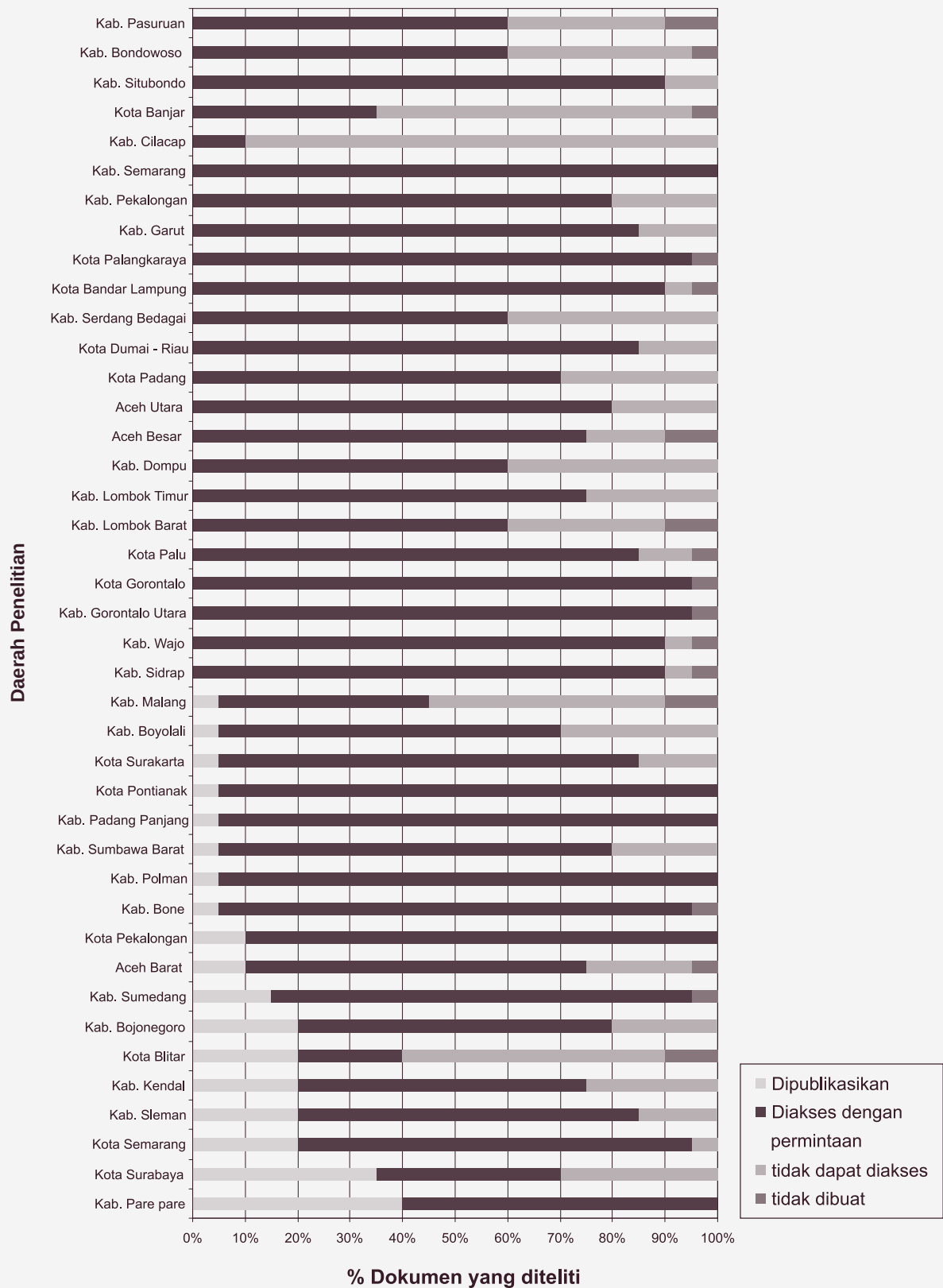
Pemerintah daerah lebih terbuka pada dokumen perencanaan penganggaran yang bersifat kebijakan umum namun cenderung lebih tertutup untuk membuka akses pada kebijakan sektoral. RPJMD dan RKPD merupakan dokumen yang paling banyak dipublikasikan oleh pemerintah daerah. Sedangkan dokumen perencanaan penganggaran sektoral (Pendidikan, Kesehatan, dan Pekerjaan Umum (PU)) seperti Rencana Kerja, RKA dan DPA SKPD merupakan dokumen yang paling banyak tidak dipublikasikan bahkan tidak dapat diakses oleh masyarakat. Hal tersebut terjadi pada 30%-40% pemerintah daerah yang diteliti. Padahal, dokumen-dokumen sektoral ini merupakan dokumen yang lebih detail dalam menjelaskan informasi kegiatan dan anggaran pada SKPD. RKA SKPD pendidikan tidak bisa diakses di 10 pemerintah daerah, RKA SKPD Kesehatan tidak bisa diakses di 12 pemerintah daerah, dan RKA SKPD PU tidak bisa diakses di 13 pemerintah daerah. Sementara itu, RAPBD masih juga tidak bisa diakses di 12 pemerintah daerah.

Di antara 3 SKPD sektoral yang diteliti, Pekerjaan Umum (PU) merupakan SKPD yang paling banyak menutup akses terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran. Dokumen di SKPD PU yang sulit diakses adalah dokumen Renja SKPD (16 pemerintah daerah), RKA PU (di 13 pemerintah daerah), dan DPA PU (15 pemerintah daerah). Umumnya, SKPD PU memperoleh porsi anggaran lebih besar daripada SKPD lainnya. Namun dalam hal keterbukaan informasi dokumen cenderung lebih lebih tertutup. Padahal SKPD ini merupakan ujung tombak dari penyediaan berbagai infrastruktur di daerah. Dokumen anggaran yang umumnya sulit diakses adalah dokumen yang memiliki pengaruh penting dalam penganggaran daerah dan aparatnya, dokumen yang menunjukkan detail pagu anggaran, serta dokumen yang menunjukkan realisasi anggaran.

Dari sisi publikasi dokumen anggaran, penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah kota cenderung lebih terbuka dibandingkan dengan pemerintah kabupaten. Daerah yang paling banyak mempublikasikan dokumen perencanaan penganggaran baik melalui website maupun media lainnya adalah Kota Pare-Pare. Kota tersebut mempublikasikan 8 (40%) dari 20 dokumen perencanaan penganggaran yang diteliti. Di antara 8 dokumen tersebut termasuk RAPBD dan Perkada Perubahan APBD (sementara di pemerintah daerah lain umumnya kedua dokumen ini hanya bisa diakses dengan permintaan khusus). Daerah yang juga paling banyak mempublikasikan dokumen anggarannya adalah Kota Surabaya (7 dokumen anggaran). Sementara itu, pemerintah daerah yang hanya mempublikasikan 1 dokumen anggaran adalah Kab. Bone, Kab. Polman, Kota Surakarta, Kab. Boyolali, dan Kab. Malang.

Daerah yang paling sulit untuk diakses dokumen anggarannya adalah Kab. Cilacap. Terdapat 18 (90%) dari 20 dokumen yang tidak bisa diakses di daerah tersebut, diikuti oleh Kota Banjar dengan 12 dokumen (60%) dan Kota Blitar dengan 10 (50%) dokumen. Sementara itu, masih ada 27 daerah lainnya dengan rata-rata 5 – 7 dokumen anggarannya yang tidak bisa diakses di daerah-daerah tersebut. Grafik berikut ini menunjukkan aksesibilitas pemerintah daerah dalam membuka dokumen perencanaan dan penganggarannya.

Grafik 3.3 Aksesibilitas Dokumen Anggaran Di Daerah Penelitian

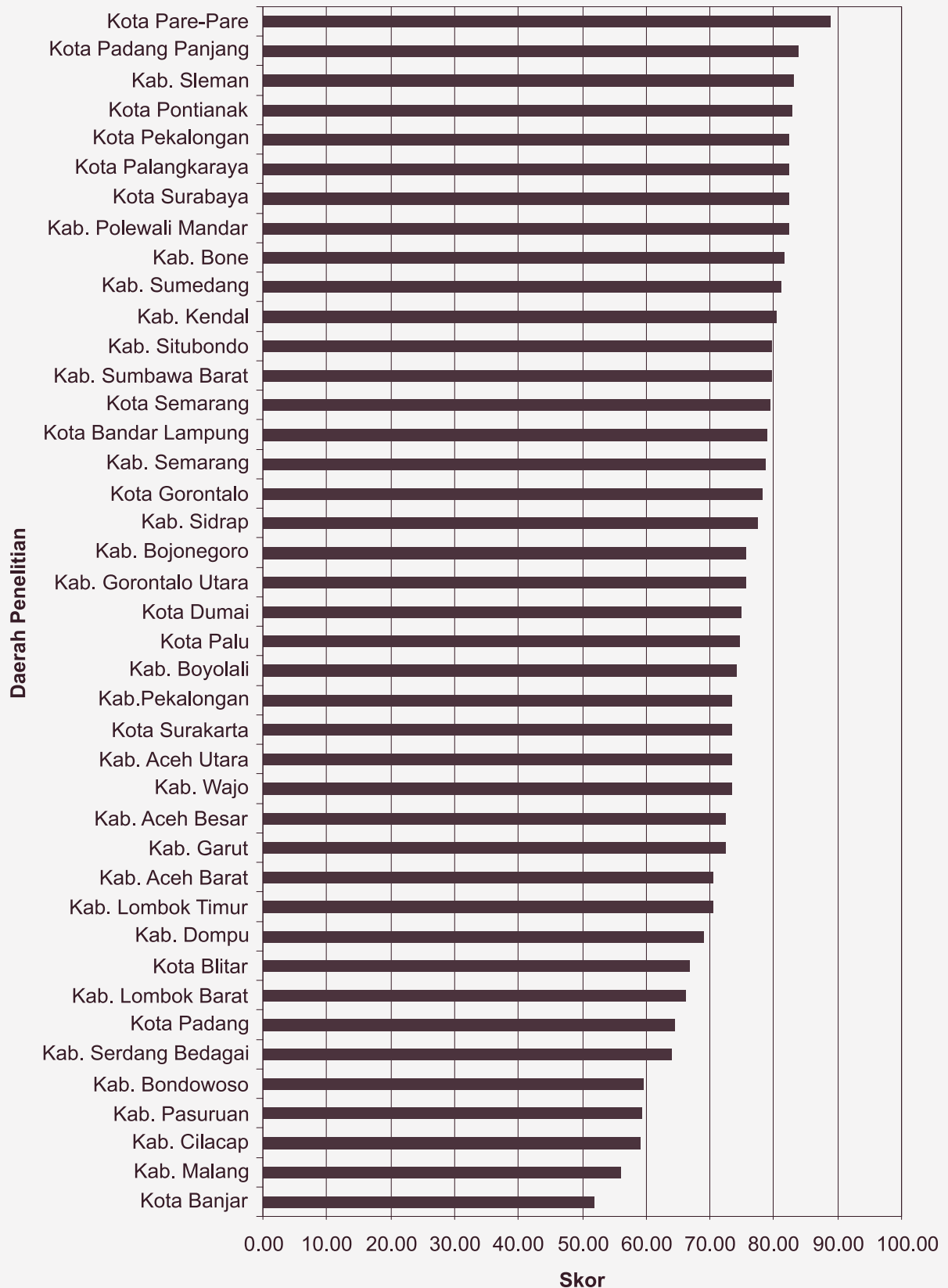


C. Kinerja Transparansi Anggaran Pemerintah Daerah

Pemerintah-pemerintah kota mendominasi peringkat teratas dalam kinerja transparansi pengelolaan anggaran pemerintah daerah. Salah satu faktor yang diindikasikan berpengaruh adalah ketersediaan infrastruktur yang memadai untuk mendukung penyediaan layanan informasi yang lebih transparan, selain luas wilayah yang cenderung lebih kecil dibandingkan pemerintah-pemerintah kabupaten. Sebaliknya, penelitian ini juga menemukan bahwa sebagian besar peringkat terbawah dalam kinerja transparansi didominasi oleh pemerintah kabupaten.

Dengan menggunakan penilaian terhadap ketersediaan dan akses dokumen pengelolaan anggaran, penelitian ini menempatkan Kota Pare-pare sebagai daerah yang memiliki kinerja transparansi anggaran yang terbaik di antara 41 daerah yang diteliti. Empat daerah terbaik di bawahnya secara berturut-turut adalah Kota Padang Panjang, Kabupaten Sleman, Kota Pontianak dan Kota Pekalongan. Sementara itu, Kota Banjar dan empat kabupaten yakni Kab. Malang, Cilacap, Kab. Pasuruan dan Kab. Bondowoso menduduki peringkat lima ke bawah. Berikut adalah grafik kinerja transparansi anggaran pemerintah daerah.

Grafik 3.4 Kinerja Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah



Kota Pare-pare menempati ranking karena daerah ini memiliki dokumen pengelolaan anggaran paling lengkap dan mudah diakses meskipun sebagian besar dokumen perencanaan dan pembahasannya diakses dengan permintaan, seperti RPJMD, RKPD, Renja SKPD, RKA SKPD, PPAS. Hal lain yang menarik dari daerah ini adalah dipublikasikannya secara luas beberapa dokumen pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran, antara lain : Perda APBD, Perkada Penjabaran APBD, Perda Perubahan APBD, Perkada Perubahan APBD, Laporan Realisasi Semester I APBD, Perda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, dan Informasi LPPD.

Kota Padang Panjang yang menempati posisi kedua, dengan sebagian besar dokumen-dokumen perencanaan dan penganggarannya bisa diakses dengan permintaan. Hanya dokumen Perda APBD yang dipublikasikan melalui poster dan ada satu dokumen yang tidak dapat diakses, yaitu renja SKPD Kesehatan. Kabupaten Sleman menempati posisi ketiga daerah dengan kinerja transparansi tertinggi karena telah mempublikasikan melalui website beberapa dokumen seperti RPJMD, RKPD, Perda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, dan Informasi LPPD, sedangkan dokumen lainnya di akses dengan permintaan. Meskipun demikian, dibanding Kota Pare-Pare dan Kota Padang Panjang, dokumen yang tidak dapat diakses di Kab. Sleman lebih banyak, antara lain : DPA SKPD PU, DPA SKPD Pendidikan, RKA SKPD Kesehatan.

Sementara itu, beberapa pemerintah daerah di Jawa Timur menempati peringkat terbawah dalam kinerja transparansi pengelolaan anggaran daerah. Tentunya temuan ini bisa memberikan masukan kepada Pemerintah Propinsi Jawa Timur untuk memberikan supervisi dan bantuan teknis guna mendorong proses transparansi pengelolaan anggaran yang lebih baik.

Bab IV

Kinerja Partisipasi

Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah

A. Pengantar

Salah satu indikator penting dalam negara demokrasi untuk menerapkan good governance adalah meningkatnya partisipasi masyarakat dalam berbagai sektor kehidupan. Upaya-upaya mempromosikan konsep dan praktik partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan telah muncul pada era tahun 1970-an. Seiring waktu, konsep partisipasi warga telah beralih, dari sekedar kepedulian terhadap penerima derma atau kaum terisih menuju pada suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di arena kunci dalam kehidupan mereka⁶.

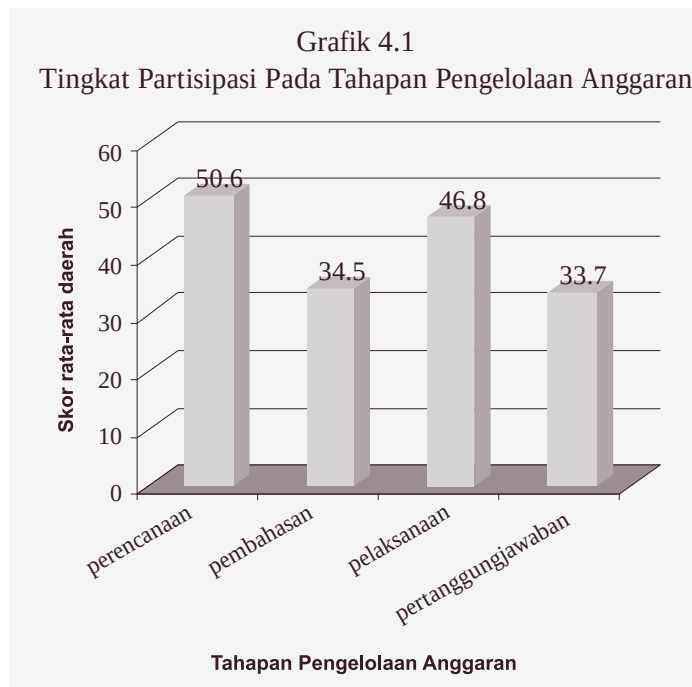
Berbagai kerangka regulasi di Indonesia telah menjamin masyarakat untuk terlibat dalam merumuskan dan memutuskan kebijakan publik. UU No 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan dan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur keterlibatan warga dalam proses perencanaan pembangunan. Adalah hak warga negara sebagai warga masyarakat untuk menjaga ruang publik, mengagregasikan persoalan, merencanakan agenda publik dan terus mengawasi kinerja wakil rakyat dan pemerintahan agar bekerja sesuai dengan mandat yang diterimanya. Apalagi bila keputusan-keputusan politik tersebut berimplikasi secara langsung pada kesejahteraan rakyat khususnya kebijakan perencanaan dan penganggaran.

Kinerja partisipasi anggaran dalam penelitian ini mengacu pada derajat keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan pada setiap tahapan perencanaan penganggaran. Adapun indikator yang dilihat adalah wahana atau media partisipasi oleh pemerintah daerah, jaminan regulasi yang dibuat oleh pemerintah daerah dan representasi partisipan dan otoritas atau pengaruh pengambilan keputusan oleh warga. Wahana partisipasi diartikan sebagai ketersediaan dan wahana partisipasi yang disediakan pada setiap tahapan perencanaan dan penganggaran.

⁶ Pelembagaan dan Penganggaran Monev Partisipatif : Mewujudkan Pro Poor Budget, Pattiro Surakarta – The Asia Foundation, 2007 halaman 27-28.

Meskipun banyak studi menyatakan bahwa partisipasi mengalami peningkatan pada proses musrenbang, namun penelitian ini tidak secara khusus melihat proses musrenbang di tingkat desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten.

B. Temuan-Temuan

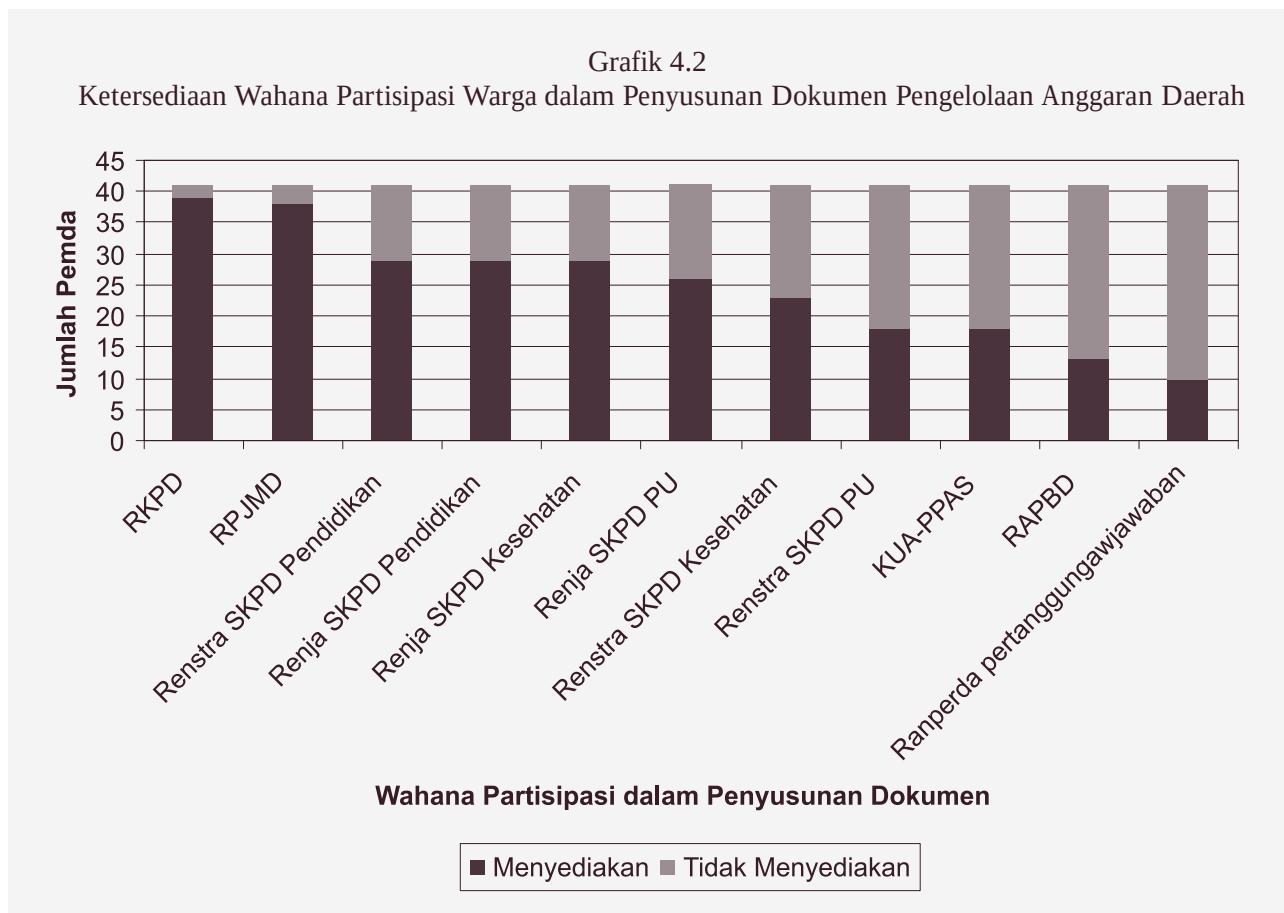


Kinerja partisipasi anggaran daerah sangat rendah di semua tahapan dalam pengelolaan anggaran daerah. Nilai kinerja partisipasi anggaran hampir semuanya di bawah 50. Kinerja partisipasi anggaran tahap perencanaan memiliki nilai yang sedikit lebih tinggi diantara 3 tahapan perencanaan dan penganggaran yang lainnya.

Tahap perencanaan adalah tahapan ketika masyarakat disediakan wahana partisipasi melalui musrenbang di tingkat desa/kelurahan. Sementara di musrenbang kecamatan dan kabupaten serta Forum SKPD, wahana partisipasi disediakan dengan

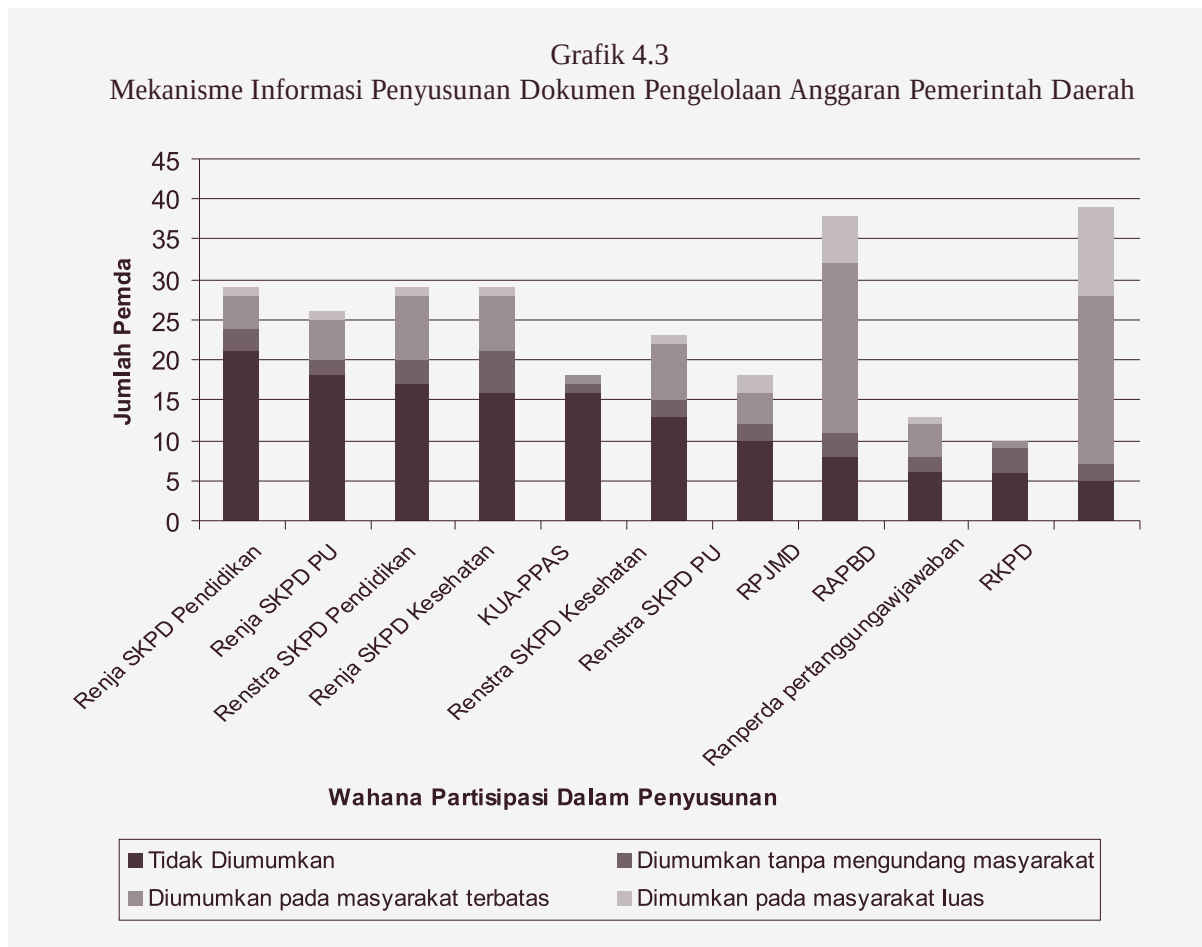
mekanisme representasi/keterwakilan. Tahap pertanggungjawaban dan pembahasan merupakan tahapan yang memiliki kinerja partisipasi terendah. Sebagaimana temuan pada kinerja transparansi, pada tahap pertanggungjawaban proses pelibatan masyarakat sangatlah tertutup karena tahap ini banyak diasumsikan sebagai arena pertanggungjawaban eksekutif kepada legislatif sehingga ruang publik hampir tidak ada. Ruang publik di tahap ini hanya disediakan melalui mekanisme penyusunan ILPPD. Sayangnya banyak pemerintah daerah yang tidak membuat dokumen tersebut. Di sisi lain, hampir tidak ada inisiatif pemerintah daerah untuk mengembangkan mekanisme pertanggungjawaban dengan melibatkan masyarakat secara langsung tanpa melalui perwakilan DPRD mengingat kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung. Pada tahap pembahasan, partisipasi publik rendah karena banyak pemerintah daerah yang tidak melibatkan masyarakat dalam proses penetapan APBD. Proses ini masih dianggap ruang antara eksekutif dan legislatif. Masyarakat akan dilibatkan ketika APBD ditetapkan melalui kegiatan sosialisasi APBD. Sayangnya tidak ada satu daerah pun yang mengembangkan konsultasi publik atas dokumen RAPBD sebelum ditetapkan menjadi APBD. Padahal, kegiatan tersebut merupakan ruang di mana masyarakat bisa memberikan masukan sebelum APBD ditetapkan.

Pemerintah daerah lebih cenderung membuka akses partisipasi hanya pada proses perencanaan tetapi tidak pada proses penganggaran. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa wahana partisipasi masyarakat umumnya disediakan oleh pemerintah daerah pada saat penyusunan dokumen perencanaan pembangunan seperti RPJMD, RKPD, Renstra SKPD maupun Renja SKPD. Namun, pada saat penyusunan dokumen anggaran, wahana keterlibatan masyarakat cenderung tidak disediakan seperti pada saat penyusunan KUA PPAS, RAPBD dan Raperda Pertanggungjawaban.



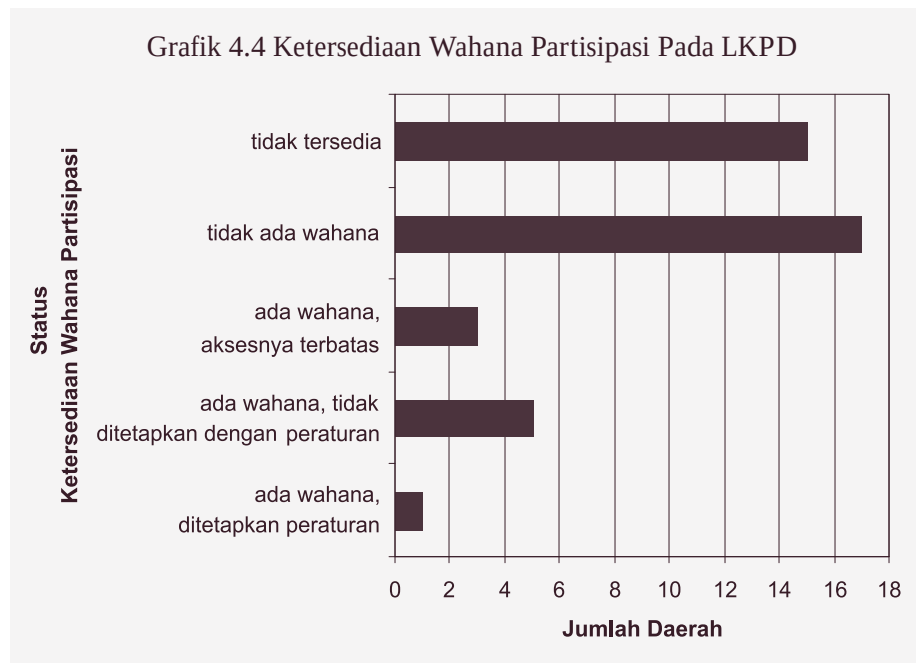
Dalam hal penyediaan wahana partisipasi, penyusunan dokumen perencanaan SKPD oleh pemerintah daerah seringkali dilakukan tanpa mengumumkan kepada masyarakat. Artinya, meskipun pemerintah daerah telah menyediakan wahana bagi masyarakat untuk berpartisipasi namun seringkali dalam pelaksanaannya masyarakat tidak diundang dalam kegiatan tersebut karena tidak diumumkan kepada publik. Kegiatan penyusunan Renja dan Renstra SKPD, merupakan kegiatan yang seringkali tidak diumumkan kepada masyarakat luas. Peserta yang dilibatkan dalam kegiatan tersebut umumnya hanya eksekutif, legislatif dan perguruan tinggi. Padahal untuk mempertemukan kepentingan masyarakat atas layanan pendidikan, kesehatan, maupun infrastruktur perlu ada konsultasi publik antara SKPD sektoral dengan masyarakat.

Sementara itu, kegiatan penyusunan RPJMD dan RKPD merupakan kegiatan yang paling sering diumumkan kepada masyarakat, meskipun masih terbatas. Keterwakilan dari kelompok masyarakat sektoral, LSM, media massa dan perguruan tinggi banyak diundang dalam penyusunan dokumen tersebut. Sepertinya pemerintah daerah menyediakan wahana partisipasi dalam penyusunan kedua dokumen ini karena hal itu secara tegas dimandatkan oleh UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional untuk melakukan musrenbang dalam penyusunannya.



Pemerintah Kota Surabaya merupakan daerah yang paling banyak menyediakan wahana partisipasi dengan melibatkan masyarakat secara luas, namun itu pun hanya untuk penyusunan dokumen RKPD, RPJMD dan Restra SKPD PU. Sedangkan daerah yang sama sekali tidak menyediakan wahana partisipasi dalam penyusunan dokumen perencanaan adalah Kab. Situbondo.

Hanya satu daerah yang menyediakan wahana bagi masyarakat untuk memberikan tanggapan LKPD dan ditetapkan dengan regulasi. Daerah tersebut adalah Kab. Bojonegoro. Sedangkan di 17 daerah yang disurvei tidak memiliki wahana partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan untuk ILPPD. Sementara di 15 daerah lainnya tidak tersedia



sarana dimaksud karena ILPPD sendiri tidak pernah dibentuk oleh Pemda. Kondisi ini menunjukkan bahwa komitmen pemerintah daerah untuk membangun daerah berbasis kepinginan masyarakat masih rendah.

Boks 4.1

Mimbar Jumat sebagai Media Dialog Pemerintah - Publik

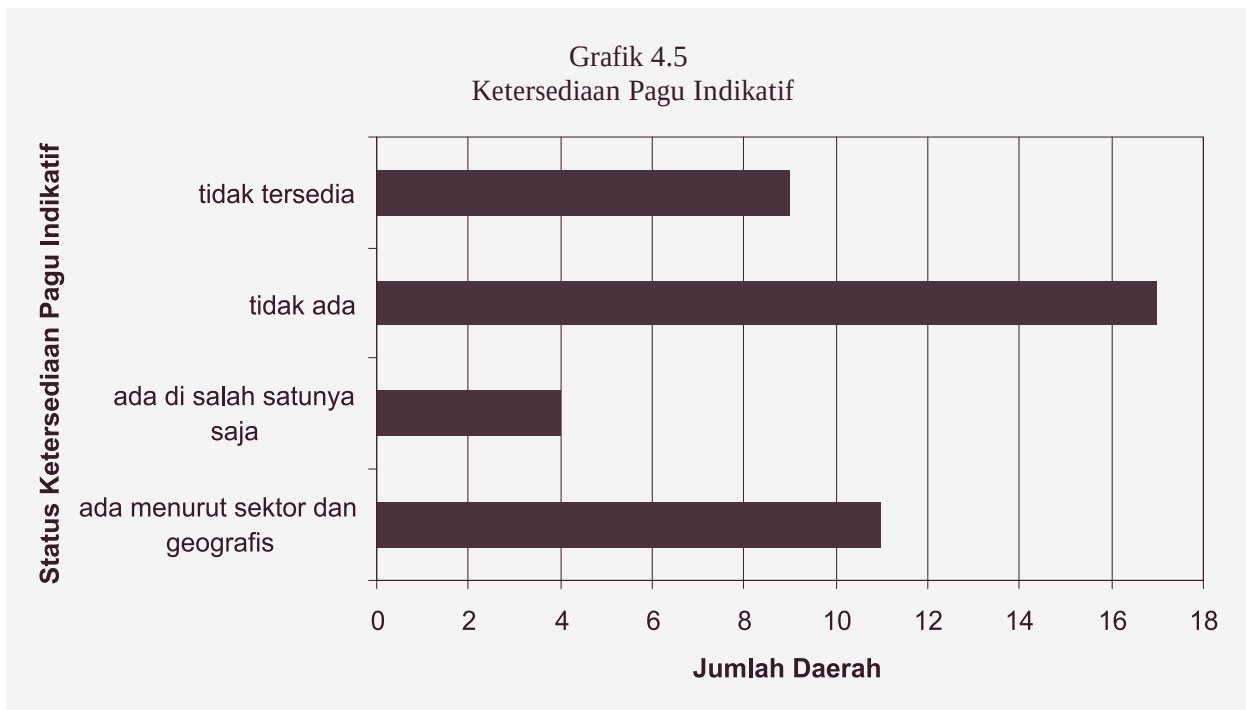
Pemkab Bojonegoro secara rutin menyelenggarakan dialog dengan warga setiap hari Jum'at setelah melaksanakan sholat. Kegiatan itu dinamakan “Mimbar Jum’at”. Kegiatan tersebut memberikan kesempatan warga Bojonegoro untuk menyampaikan masukannya terhadap semua aktivitas pembangunan termasuk ketika pemerintah daerah sedang menyusun LKPD Pemkab Bojonegoro. “Mimbar Jum’at” telah ditetapkan dalam SK Bupati Bojonegoro No. 188/305/KEP/412.12/2008 tentang Dialog Publik antara Pemkab Bojonegoro dan Masyarakat Kabupaten Bojonegoro

Komitmen pemerintah daerah untuk menjamin keterlibatan masyarakat dalam perencanaan penganggaran masih belum maksimal. Aturan daerah yang bisa dijadikan pijakan untuk keikutsertaan warga dalam proses perencanaan dan penganggaran hampir tidak ada. Umumnya, dalam pelaksanaan pelibatan masyarakat pemerintah daerah menggunakan aturan nasional sebagai dasar pijakan khususnya SEB Mendagri dan Kepala Bappenas untuk mengatur mekanisme pelaksanaan musrenbang di daerah. Namun demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat 11 daerah yang telah memberikan

jaminan partisipasi masyarakat melalui peraturan daerah (perda). Sementara itu, terdapat 4 daerah yang mengaturnya dalam bentuk peraturan kepala daerah. Di sisi lain terdapat 20 daerah yang tidak memiliki regulasi yang dapat menjamin keterlibatan masyarakat dalam perencanaan penganggaran. Berikut ini adalah beberapa daftar jaminan regulasi yang dikeluarkan oleh beberapa pemerintah daerah.

Tabel 4.1 Jaminan Regulasi Untuk Partisipasi Masyarakat

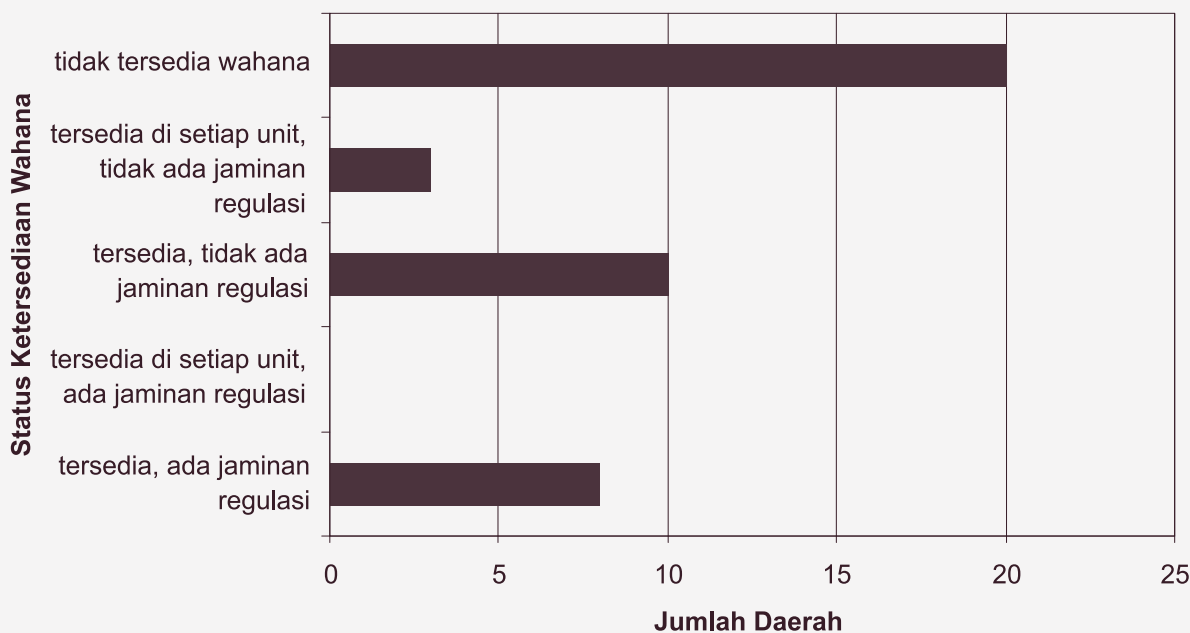
No	Daerah	Keterangan
1	Kabupaten Bone	Perda 8/2008 tentang Musrenbang
2	Kabupaten Garut	Perda 17/2008 Tentang Trasparansi dan Partisipasi
3	Kota Bandar Lampung	Perda 13/2002 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandar Lampung.
4	Kota Gorontalo	⊙ Perda 2 /2002 tentang Perencanaan Pembangunan Berbasis Maysarakat. ⊙ Perda 3/2002 tentang Transaparansi dan Perda 4/2002 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan.
5	Kota Palu	Perda 5/2006 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Palu yang Transparan dan Partisipatif
6	Kota Pontianak	Perda 2/2009 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, dalam Pasal 1 Ayat (20);
7	Kota Semarang	Perda 9/2007 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah
8	Kota Pare-Pare	Perda 17/2004 tentang penyelenggaraan pembangunan berbasis masyarakat
9	Kabupaten Sumbawa Barat	Perda 27/2008 Tentang Pembangunan Berbasis Rukun Tetangga
10	Kabupaten Sumedang	Perda 1/2007 tentang Prosedur Perencanaan dan Penganggaran daerah di Kab. Sumedang
11	Kabupaten Wajo	Perda No 11 tahun 2004 tentang Pembangunan Partisipatif Kab.Wajo
12	Kabuapten Kendal	Perda 6/2006, Tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kendal
13	Kota Blitar	SK Walikota 67/2004 tentang Sistem Manajemen Pembangunan Partisipatif
14	Kota Surakarta	Perwali 17/2008 tentang Persiapan Pelaksanaan Musrenbang
15	Padang Panjang	SK Walikota 31/2003 tentang Prosedur Perencanaan Partisipatif Kota Padang Panjang



Mayoritas pemerintah daerah belum memiliki pagu indikatif dan tidak menyediakannya pada tahap perencanaan yang menjamin terakomodasinya usulan kebutuhan masyarakat. Tercatat 26 pemerintah daerah belum menyediakan pagu indikatif dan hanya ada 11 daerah yang memiliki pagu indikatif menurut sektor dan menurut geografis. Sementara 4 daerah sudah ada pagu indikatif tetapi di salah satunya saja, pagu indikatif sektoral atau geografis saja. Pagu indikatif penting disediakan oleh pemerintah untuk memberikan plafon kepada masyarakat berapa anggaran yang tersedia untuk melakukan pembangunan di wilayah dan sektor tertentu. Dengan adanya pagu indikatif, masyarakat bisa lebih selektif untuk memilih usulan kegiatan prioritas. Sementara itu, bila tidak ada plafon anggaran, masyarakat tidak tahu kapasitas ketersediaan keuangan pemerintah sehingga cenderung mengusulkan kegiatan sebanyak-banyaknya. Akibatnya, ketika banyak usulan masyarakat yang tidak bisa diakomodasi, masyarakat menjadi apatis untuk terlibat dalam proses di tahun berikutnya. Pagu indikatif inilah sesungguhnya alat untuk menjembatani hubungan pemerintah dan masyarakat khususnya dalam hal ketersediaan dan kecukupan keuangan daerah.

Sebagian besar pemerintah daerah tidak melembagakan mekanisme untuk menampung keluhan masyarakat. Meskipun banyak pemerintah daerah telah mengembangkan bentuk dan model sarana untuk pengaduan masyarakat, namun mekanisme pelembagaannya seringkali tidak diatur dalam jaminan regulasi yang kuat.

Grafik 4.6 Ketersediaan Wahana Untuk Menampung Keluhan Warga



Unit pengaduan masyarakat umumnya disediakan pemerintah pada satu unit pelayanan atau SKPD tertentu. Hanya 8 pemerintah daerah yang menyediakan mekanisme penanganan keluhan masyarakat melalui jaminan regulasi daerah yakni di Bojonegoro, Kendal, Kota Gorontalo, Kota Palu, Kota Pekalongan, Kota Semarang, Kota Surakarta, dan Kab. Serdang Bedagai.

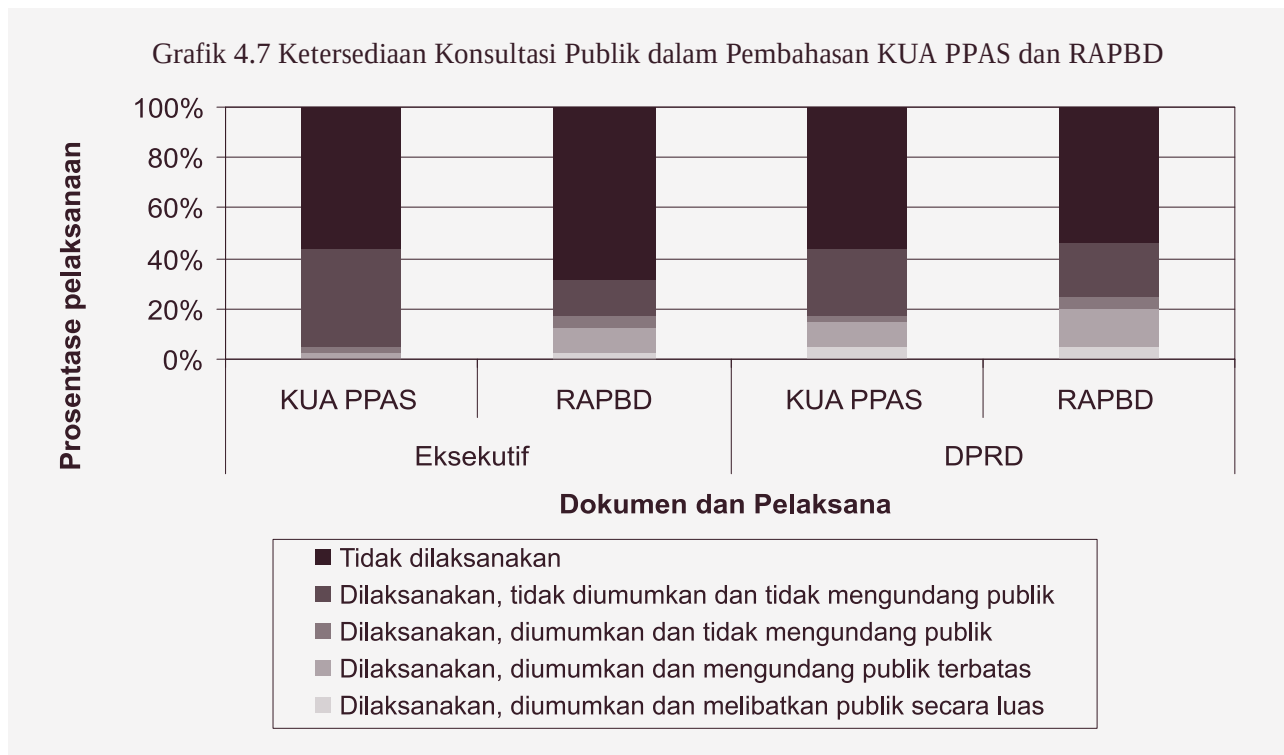
Boks 4.2

Pelembagaan Keluhan Masyarakat dilakukan dengan Berbagai Cara

Komitmen Pemerintah Kota Pekalongan untuk menampung keluhan warganya dilaksanakan setiap hari Rabu pagi jam 09.00-10.00 pada Program “Walikota Bicara” di Radio Kota Batik yang merupakan wahana bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhannya dan akan dijawab oleh walikota. Sementara itu, di Kota Blitar, pemerintah menyediakan wahana untuk menampung keluhan masyarakat dengan membentuk unit layanan pengaduan dan informasi masyarakat dan menyediakan website www.ulpim.net.

Eksekutif dan legislatif masih cenderung tidak melakukan konsultasi publik dalam proses pengelolaan anggaran. Khususnya dalam pembahasan KUA PPAS dan RAPBD kedua lembaga tersebut di hampir lebih dari separoh daerah penelitian tidak melakukan konsultasi publik sebelum dokumen-dokumen tersebut ditetapkan.

Sementara itu, terdapat sekitar kurang dari 30% pemerintah daerah yang melakukan konsultasi publik dengan undangan yang terbatas, tanpa mengumumkan dan mengundang publik secara luas.

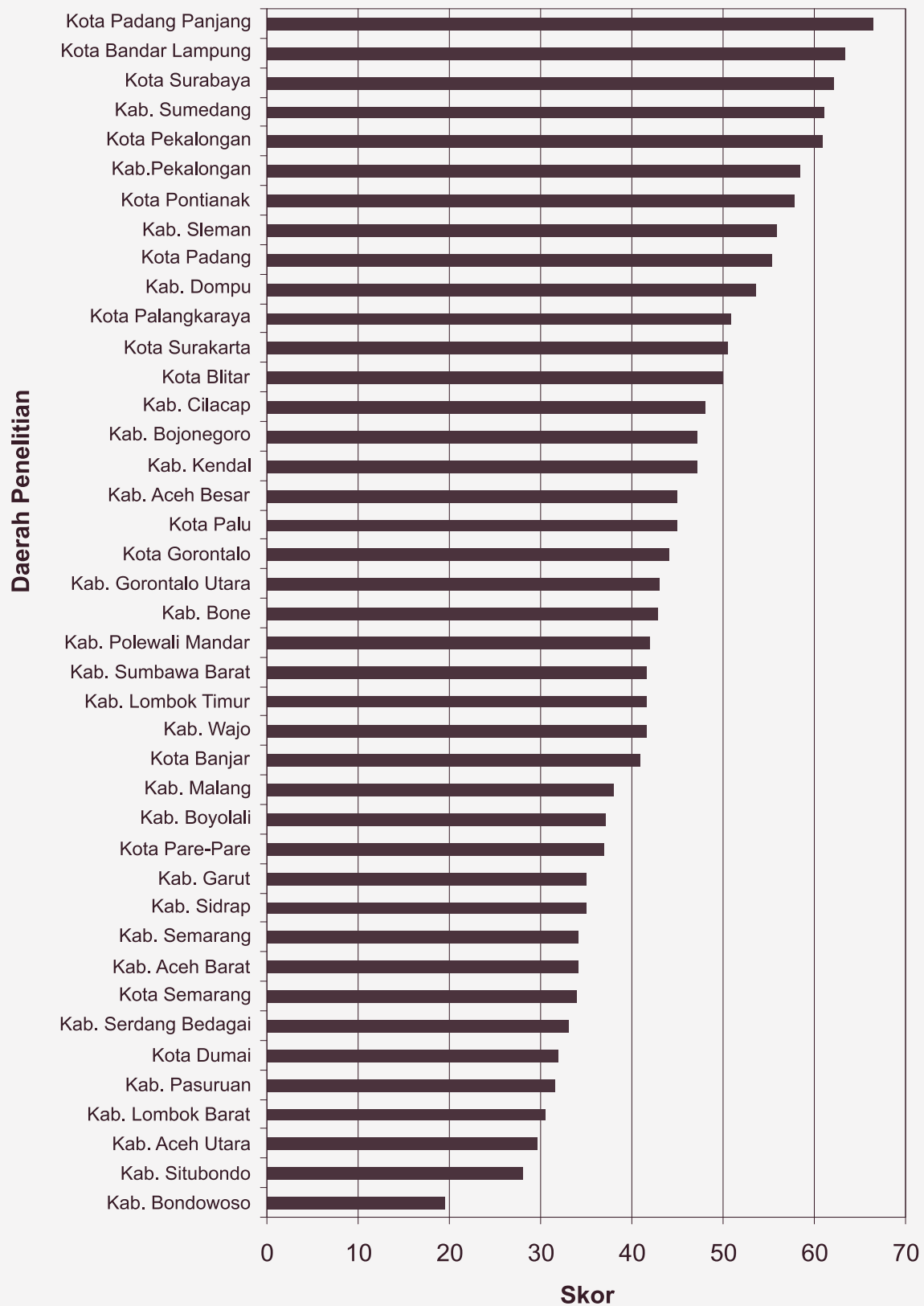


C. Kinerja Partisipasi Anggaran Pemerintah Daerah

Sama halnya dengan kinerja transparansi, pemerintah-pemerintah kota mendominasi peringkat atas kinerja partisipasi dalam pengelolaan anggaran daerah. Sementara itu, pemerintah-pemerintah kabupaten mendominasi di peringkat bawah. Salah satu faktor penting dalam mendorong partisipasi yang memadai adalah luas wilayah. Luas wilayah pemerintah kota yang lebih kecil diindikasikan memberikan pengaruh yang signifikan dalam mendorong partisipasi masyarakat yang lebih baik.

Kota Padang Panjang merupakan daerah yang memiliki kinerja partisipasi terbaik dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Kota ini banyak menyediakan wahana partisipasi bagi masyarakat melalui jaminan regulasi yang ada meskipun masih dalam bentuk Keputusan Walikota. Pemkot Padang Panjang juga telah memiliki wahana untuk menampung keluhan masyarakat yang sudah dilembagakan dalam hal pelayanan publik namun belum ditetapkan dengan peraturan.

Grafik 4.8 Kinerja Partisipasi Dalam Pengelolaan Anggaran Daerah



Kabupaten Sumedang, merupakan satu-satunya kabupaten yang menduduki posisi lima terbaik dalam kinerja partisipasi pengelolaan anggaran. Posisi lima terbaik, banyak diduduki oleh pemerintah kota dari pemerintah kabupaten. Selain Kota Padang Panjang, terdapat Kota Bandar Lampung, Kota Surabaya dan Kota Pekalongan yang berhasil memperoleh kinerja lima terbaik. Keberhasilan kabupaten Sumedang masuk dalam kinerja partisipasi terbaik dengan posisi keempat dikarenakan adanya Peraturan Daerah yang menjamin partisipasi warga dalam proses perencanaan pembangunan berupa Perda no 1 tahun 2007 tentang Prosedur Perencanaan dan Penganggaran daerah sebagai landasan hukum proses perencanaan penganggaran di Kabupaten Sumedang. Kabupaten Sumedang merupakan salah satu dari 11 daerah yang telah memiliki pagu indikatif sektor dan geografis, serta memiliki wahana partisipasi luas dalam penyusunan RKPD dan RPJMD dengan jaminan regulasi Perda.

Kab. Bondowoso merupakan kabupaten yang memiliki kinerja terburuk dalam menjamin partisipasi masyarakat pada proses perencanaan dan penganggaran. Dalam setiap tahapan, kabupaten ini memiliki nilai yang sangat kecil dibanding kabupaten/kota lainnya. Artinya, pada setiap tahapan mulai perencanaan, pembahasan, pelaksanaan dan pertanggungjawaba, kabupaten ini kurang menyediakan wahana partisipasi bagi masyarakat. Jaminan partisipasi melalui regulasi juga kurang diakomodasi. Empat daerah lainnya yang menempati posisi kinerja terburuk adalah Kab. Situbondo, Kab. Aceh Barat, Kab. Lombok Barat dan Kab. Pasuruan.

Bab V

Kinerja Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah

A. Pengantar

Akuntabilitas publik merupakan elemen terpenting dan merupakan tantangan utama yang dihadapi pemerintah. Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Oleh karenanya akuntabilitas sebagai kapasitas suatu instansi pemerintahan untuk bertanggung gugat atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan misinya dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan secara periodik. Dalam pengertian ini, setiap instansi pemerintah akan mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian organisasinya dalam pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan kepadanya, mulai dari tahap perencanaan, implementasi, sampai pada pemantauan dan evaluasi⁷.

Penilaian akuntabilitas yang dipergunakan dalam instrumen ini, lebih menekankan pada sejauh mana upaya pemerintah daerah dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan anggarannya. Ada tiga hal yang dinilai yakni wahana yang disediakan pemerintah untuk mempertanggungjawabkan, ketepatan waktu penyusunan dan penetapan dokumen perencanaan dan penganggaran, dan penilaian BPK atas hasil audit keuangan daerah. Wahana yang disediakan menyangkut mekanisme dan sistem pengelolaan pengadaan barang dan jasa, proses penyampaian laporan keuangan kepada DPRD dan penetapan standar harga. Sementara itu, ketepatan waktu penyusunan dan penetapan dokumen perencanaan dan penganggaran dipilih sebagai bagian penilaian dari akuntabilitas karena tidak tepatnya waktu penetapan dokumen berdampak pada mundurnya pelaksanaan program pemerintah kepada masyarakat. Hal ini secara langsung akan berdampak pula pada mundurnya ketersediaan pelayanan publik pemerintah kepada masyarakat.

⁷ Max. H. Pohan, Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah, Makalah yang disampaikan pada Musyawarah Besar Pembangunan Musi Banyuasin ketiga, Sekayu, 29 September – 1 Oktober 2000.

Misalnya, penetapan APBD yang tidak tepat waktu akan berimplikasi pada antara lain kurangnya ketersediaan obat bagi kelompok miskin, honorarium yang tertunda, atau program pertanian yang tidak sesuai dengan waktu tanam.

Dalam menilai ketepatan waktu penetapan dan penyerahan dokumen perencanaan dan pembahasan, penelitian ini menggunakan rujukan aturan perundang-undangan yang ada. Berdasarkan aturan yang ada, proses penetapan dokumen perencanaan dan penganggaran telah diatur oleh pemerintah pusat sebagaimana tertera dalam tabel berikut ini :

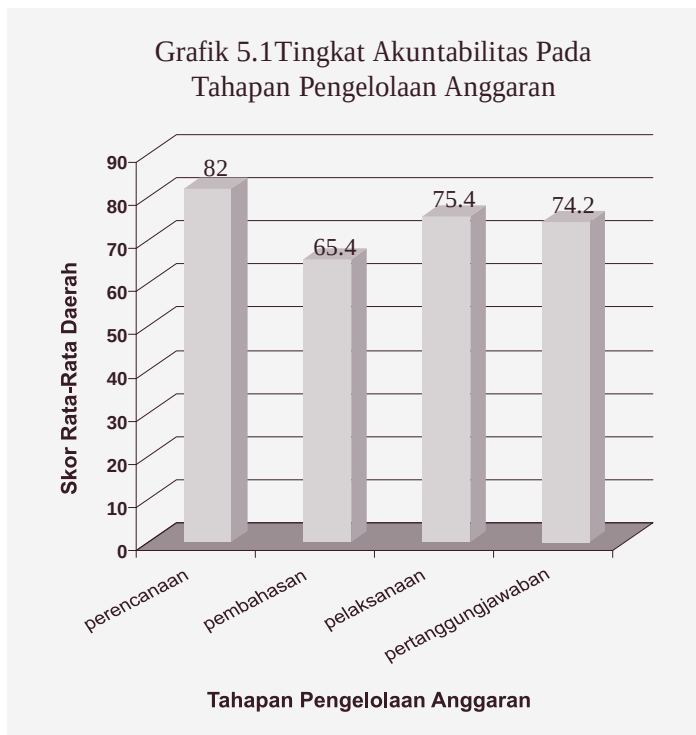
Tabel 5.1 Kerangka Regulasi Penetapan Waktu Dokumen Anggaran		
Dokumen	Waktu Penetapan	Dasar hukum
RPJMD	6 bulan setelah kepala daerah dilantik	PP 8/2008 Pasal 15 ayat (2)
RKPD	Akhir bulan Mei	PP 58/2005 Pasal 33 ayat (2) Permendagri 13/2006 Pasal 82 ayat (2)
APBD	Awal bulan Desember sebelum tahun anggaran berjalan	PP 58/2005 Pasal 45 ayat (1) Permendagri 13/2006 Pasal 104 ayat (2)
APBDP	3 bulan sebelum tahun anggaran berjalan berakhir	Permendagri 13/2006 Pasal 172 ayat (5)

Adapaun batasan waktu untuk membahas dokumen perencanaan dan penganggaran diatur melalui regulasi berikut ini :

Tabel 5.2 Kerangka Regulasi Tenggang Waktu Pembahasan Dokumen Anggaran		
Dokumen	Waktu penyerahan	Dasar hukum
KUA-PPAS	Awal bulan Juni	Permendagri No. 13/2006
RAPBD	Minggu pertama bulan Oktober	Permendagri No. 13/2006
RAPBDP	Minggu kedua bulan September	Pasal 172 ayat (2) Permendagri 13/2006

B. Temuan-temuan

Upaya pemerintah daerah untuk mendorong kinerja akuntabilitas publik patut diapresiasi. Dalam konteks penelitian ini, akuntabilitas pemerintah daerah menunjukkan hasil yang relatif baik di semua tahapan pengelolaan anggaran, khususnya pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Pada tahap perencanaan memiliki kinerja akuntabilitas sangat tinggi karena dokumen-dokumen

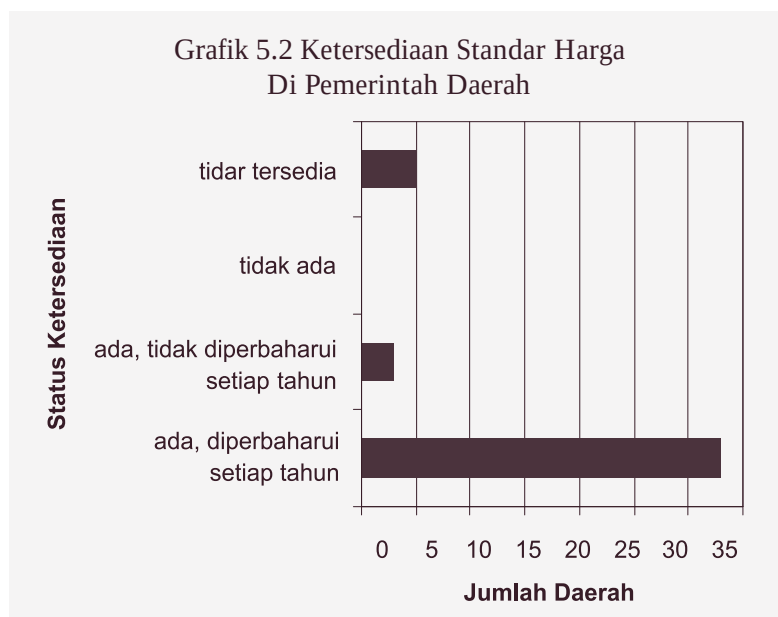


perencanaan, umumnya bisa dibuat tepat waktu disertai adanya wahana bagi publik untuk terlibat. Demikian halnya pada tahap pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

Tantangan pemerintah daerah dalam mendorong akuntabilitas publik perlu dikuatkan pada tahap pembahasan. Seringkali pada tahap ini, legislatif dan eksekutif gagal dalam penyediaan ruang pertanggungjawaban kepada publik. Salah satunya adalah ketepatan waktu dalam pembahasan dokumen anggaran yang seringkali molor dari waktu yang diatur dalam perundang-undangan. Faktor pengaruhnya adalah negosiasi politik antara

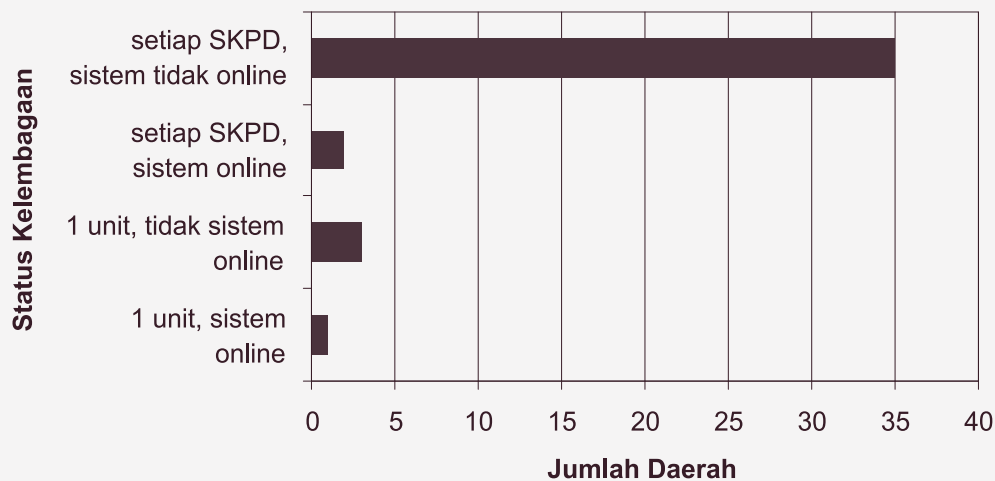
eksekutif dan legislatif yang seringkali membutuhkan waktu yang tidak singkat. Situasi politik lokal seringkali berpengaruh pada tahapan ini.

Mayoritas pemerintah daerah telah memiliki standar harga yang diperbaharui setiap tahunnya. Standar harga merupakan kebijakan penting yang harus ditetapkan oleh pemerintah sebagai rujukan penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) dalam proses pengadaan barang dan jasa. Standar harga dipergunakan untuk menyusun anggaran berdasarkan harga satuan yang berlaku di pasaran. Sehingga, pada pelaksanaan anggaran dapat dijamin efisiensi pengadaan barang



atau jasa dengan mengacu standar harga yang ditetapkan pemerintah daerah. Kondisi ideal dalam hal penetapan standar harga adalah ditetapkannya standar harga dengan peraturan kepala daerah dan diperbaharui setiap tahun dengan mengikuti laju inflasi atau standar harga yang berlaku di pasaran.

Grafik 5.3 Kelembagaan Pengadaan Barang Dan Jasa



Dengan adanya standar harga ini, maka potensi mark up anggaran akan semakin kecil. Sebagian besar pemerintah daerah telah memiliki peraturan kepala daerah tentang standar harga dan setiap

tahunnya telah diperbarui. Namun demikian, masih ditemukan 6 pemerintah daerah yang tidak memiliki standar harga dan 3 pemerintah daerah sudah memiliki namun tidak diperbarui.

Pengadaan barang dan jasa merupakan tahapan yang paling rawan terjadi kebocoran anggaran. Pengadaan barang dan jasa di sebagian besar pemerintah daerah dikelola sendiri oleh panitia-panitia pengadaan di masing-masing SKPD dengan menggunakan cara manual, tanpa sistem elektronik (e-procurement). Namun demikian, saat ini sudah ada beberapa pemerintah daerah yang telah mengembangkan sistem pengadaan barang dan jasa secara terpadu dan menggunakan sistem layanan elektronik, diantaranya Propinsi Jawa Barat, Kota Surabaya, atau Kota Cimahi. Pengadaan barang dan jasa secara terpadu, dengan membentuk sebuah unit bersama yang melayani pengadaan untuk seluruh SKPD, dan dilakukan secara elektronik diyakini dapat mengurangi terjadinya kolusi dan korupsi saat dilakukan proses lelang. Selain itu, adanya lembaga terpadu dapat mendorong efisiensi anggaran, meningkatkan kredibilitas panitia pengadaan, dan mempermudah mekanisme pengawasan.

Boks 5.1

Pengadaan Barang dan Jasa Surabaya

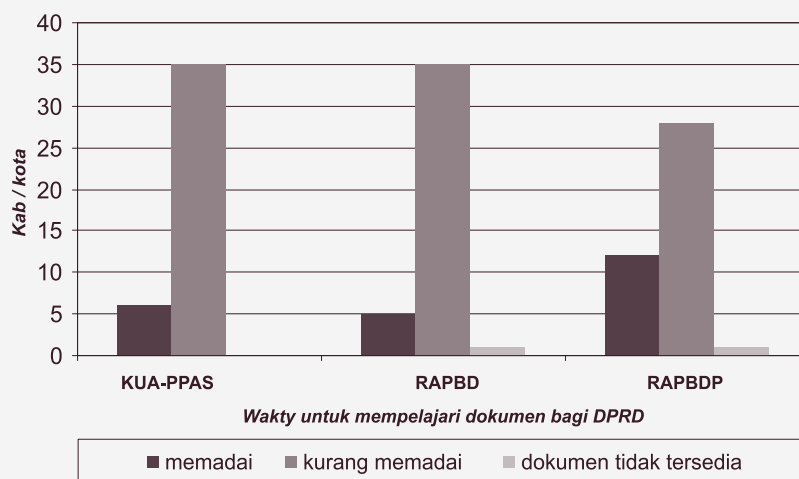
Kota Surabaya sudah memelopori pengembangan sistem e-procurement sejak 2004 dan sampai saat ini sistem di Kota Surabaya sudah diadopsi oleh dua instansi nasional dan 9 kabupaten/kota. Unit Layanan Pengadaan (ULP) Kota Surabaya, yang memiliki 12 pokja dan 36 staf bersertifikat

dibentuk sejak tahun awal 2008. Reformasi sistem pengadaan ini terbukti meningkatkan efisiensi anggaran. Untuk tahun 2009 saja, dari 2.193 paket pekerjaan, terjadi penghematan sebesar Rp 384 Milyar (efisiensi 32 % dari total yang dianggarkan). Dengan adanya UU ITE, juga dimungkinkan penyelenggaraan keseluruhan proses pelelangan secara full-electronic, sehingga dokumen penawaran pun sudah memakai dokumen softcopy.

Sebagian besar eksekutif dianggap memberikan waktu yang sempit bagi legislatif untuk mempelajari dokumen penganggaran yang telah diserahkan. Beberapa dokumen perencanaan dan penganggaran membutuhkan persetujuan eksekutif dan legislatif dalam penetapannya. Semua dokumen tersebut dibuat atau dipersiapkan oleh pihak eksekutif untuk selanjutnya diserahkan kepada legislatif untuk

dipelajari sebelum dibahas dalam rapat pleno antara eksekutif dan legislatif. Tentu saja pada konteks ini, legislatif memerlukan waktu yang memadai untuk mempelajari dokumen yang telah diserahkan oleh eksekutif apalagi dokumen tersebut menyangkut hajat hidup masyarakat luas. Namun, penelitian ini menemukan bahwa sebagian besar dokumen anggaran khususnya KUA PPAS,

Grafik 5.4
Ketersediaan Waktu Untuk Mempelajari Dokumen Anggaran Bagi DPRD

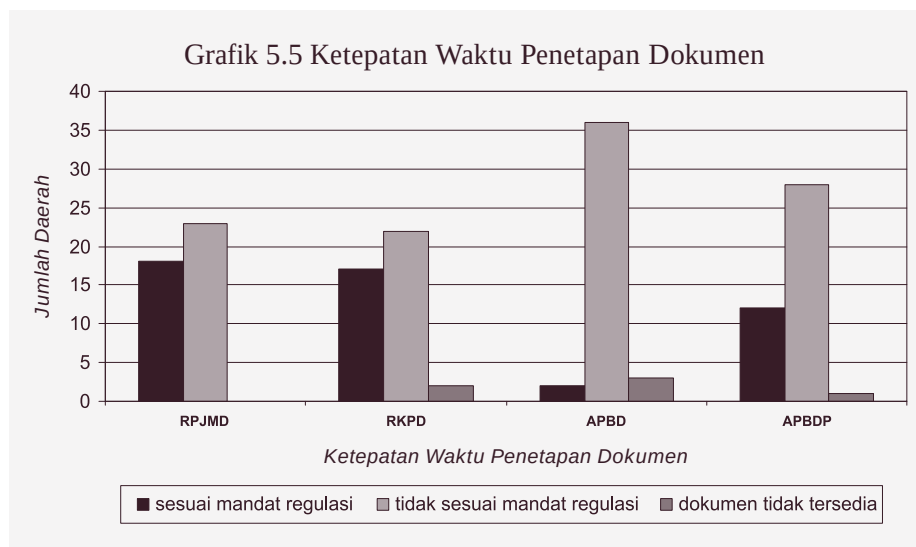


RAPB dan RAPBD Perubahan diterima oleh legislatif dengan waktu yang tidak memadai. Artinya bahwa proses penyerahan dokumen kepada legislatif sangat terlambat. Hanya sekitar 5 pemerintah daerah saja yang memberikan waktu yang memadai bagi legislatif untuk mempelajari KUA PPAS dan RAPBD. Legislatif baru menerima RAPBD setelah bulan November, padahal RAPBD seharusnya sudah diserahkan ke DPRD pada bulan Oktober dan ditetapkan menjadi APBD pada bulan Desember sebelum tahun berjalan. Bahkan terdapat satu daerah yang tidak menyerahkan dokumen RAPBD-nya kepada DPRD yakni Kab. Cilacap. Sementara terdapat 12 pemerintah daerah yang memberi waktu yang memadai untuk mempelajari RAPBDP. Mengingat saat ini banyak anggota legislatif yang belum pernah duduk dalam kursi legislatif sebelumnya, kondisi ini tentu akan memprihatinkan dalam proses

keseimbangan pembahasan materi anggaran. Karena dengan kapasitas yang masih terbatas ditambah dengan waktu untuk mempelajari dokumen anggaran yang sempit, maka kualitas pembahasan dan penetapan dokumen anggaran menjadi persoalan yang cukup serius. penetapan dokumen anggaran menjadi persoalan yang cukup serius.

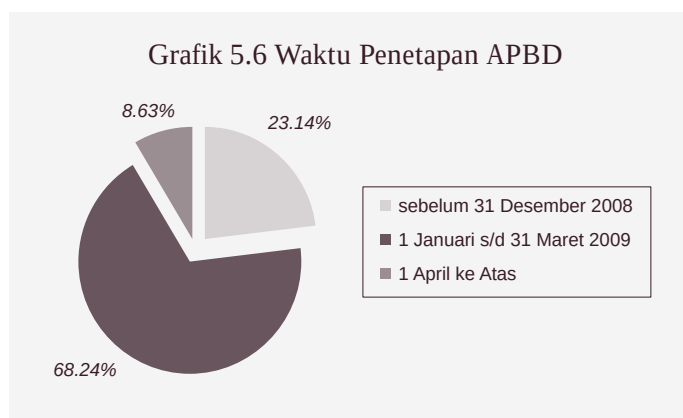
Lebih dari separoh pemerintah daerah terlambat menetapkan dokumen anggaran dari jadwal yang telah ditetapkan oleh regulasi pemerintah pusat. Dokumen APBD dan APBDP merupakan dokumen

yang paling banyak tidak bisa ditetapkan sesuai dengan standar waktu yang ada oleh pemerintah daerah. Berdasarkan aturan pemerintah, penetapan sebelum tahun berjalan dimulai. Sementara itu, dari penelitian ini ditemukan bahwa hanya 23% pemerintah daerah yang menetapkannya



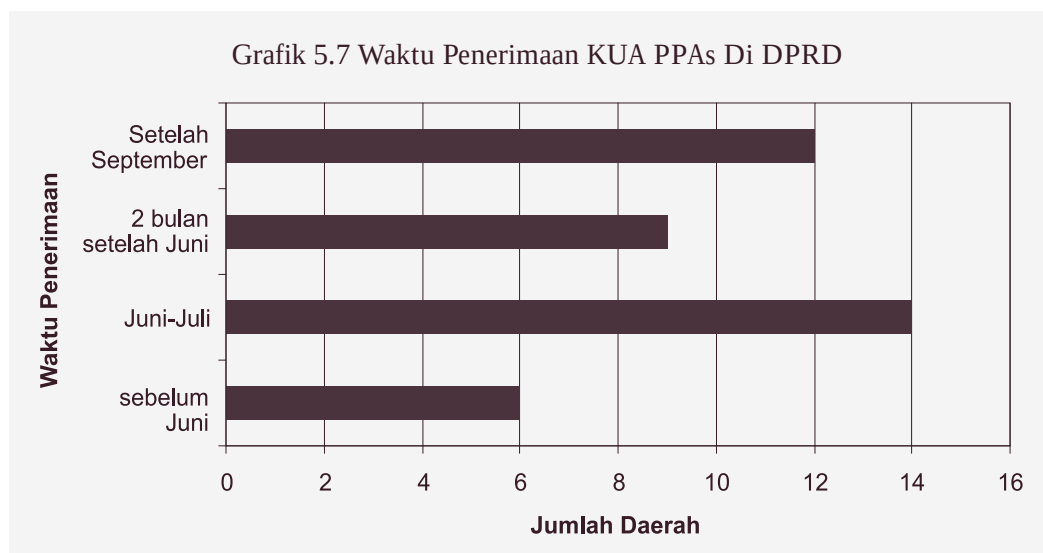
sebelum atau pada tanggal 31 Desember 2008. Sementara masih terdapat 68% yang molor pada periode hingga Maret 2009 sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 5.6 Pemerintah pusat memang memberikan toleransi kemoloran hingga bulan Maret tahun berjalan (2009), namun temuan ini juga menunjukkan masih ada daerah yang molor dari masa toleransi yang diberikan yakni sebesar hampir 9%. Daerah itu adalah Kab. Aceh Barat, Kab. Aceh Besar, dan Kota Semarang. Implikasi dari ini semua, daerah-daerah tersebut akan mengalami sanksi berupa pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar 25%. Hal ini tentu saja akan berpengaruh terhadap kapasitas fiskal pemerintah setempat.

Terlambatnya penetapan APBD berpotensi mengganggu program layanan untuk masyarakat luas. Temuan di atas menunjukkan bahwa penetapan APBD merupakan proses yang membutuhkan waktu negosiasi yang cukup lama antara eksekutif dan legislatif. Hal ini menunjukkan bahwa



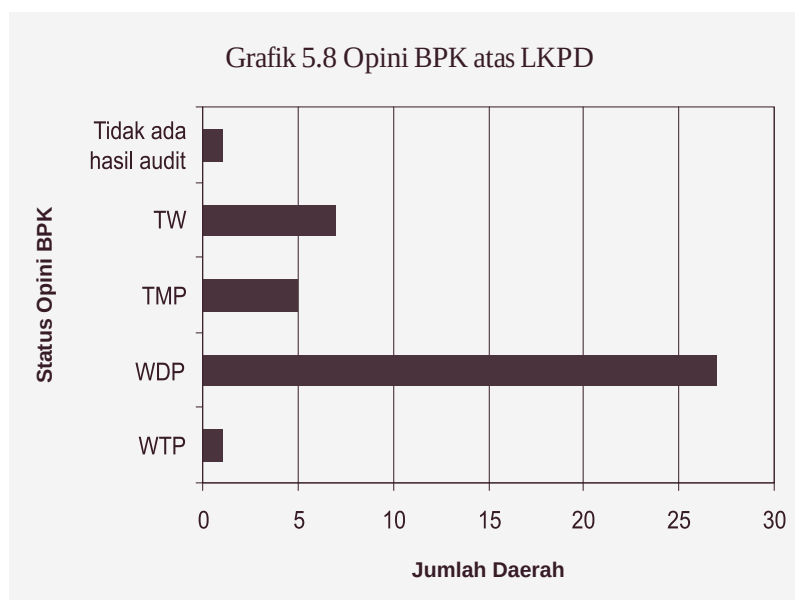
APBD merupakan keputusan politik dimana eksekutif dan legislatif saling menawar untuk menentukan alokasi anggaran yang ada. Molornya waktu penetapan APBD tetap berimplikasi pada pelaksanaan program pembangunan untuk masyarakat. Pembayaran beberapa proyek untuk masyarakat dipastikan akan terganggu, skema pembayaran program masyarakat yang mundur dll. Di sisi lain, keterlambatan penetapan anggaran bisa menjadi peluang untuk terjadinya penyimpangan anggaran dengan justifikasi waktu pelaksanaan yang sempit.

Terlambatnya penyerahan dokumen anggaran dan penetapan dokumen anggaran mengganggu jadwal penganggaran lainnya. Jadwal proses penganggaran tentu saja akan ikut terlambat atau molor sebagaimana ditemukan. Masih banyak pemerintah daerah yang menetapkan RKPD di waktu untuk pembahasan KUA-PPAS. Berdasarkan aturan yang ada, RKPD harusnya ditetapkan maksimal setiap akhir bulan Mei pada tahun berjalan. Namun ditemukan adanya 13 pemerintah daerah yang menetapkannya di bulan Juni. Dalam kalender anggaran, semestinya bulan Juni merupakan bulan pembahasan KUA PPAS. Namun, karena RKPD belum ditetapkan, maka dapat dipastikan akan berpengaruh pada keterlambatan penyusunan KUA PPAS yang harusnya dibahas oleh legislatif pada bulan Juni tersebut. Temuan lanjutan adalah bahwa ada 31 pemerintah daerah yang menyerahkan KUA PPAS melewati batas waktu. Bahkan ada 12 pemerintah daerah yang menyerahkan dokumen KUA PPAS kepada legislatif setelah bulan September yang sangat melebihi waktu yang ditetapkan. KUA PPAS yang dibahas oleh legislatif merupakan dokumen penting untuk menentukan seberapa besar program kegiatan dan setiap SKPD memperoleh pagu atau prakiraan alokasi anggaran, sehingga membutuhkan waktu yang memadai untuk mempelajarinya. Nota Kesepakatan KUA PPAS akan dijadikan rujukan oleh SKPD dalam menyusun RKA SKPD. Dapat dipastikan, lambatnya penyerahan KUA PPAS akan membatasi waktu bagi SKPD dalam menyusun RKA SKPD dan dapat berdampak pada buruknya kualitas RKA SKPD.



Ada beberapa eksekutif daerah yang tidak memberikan laporan dokumen anggaran kepada DPRD. Sebagai bagian dari pertanggungjawaban kepada publik, eksekutif diharuskan memberikan setiap laporan pertanggungjawaban kepada DPRD sebagai lembaga yang merepresentasikan masyarakat luas. Namun demikian, penelitian ini menemukan adanya beberapa eksekutif di pemerintah daerah yang tidak menyerahkan laporan pertanggungjawaban anggarannya kepada DPRD. Terdapat 4 eksekutif yang tidak memberikan laporan realisasi anggaran semester pertama dan prognosis 6 bulan ke depan kepada DPRD. Hal tersebut merupakan cermin ketidakseriusan pihak eksekutif dalam menjalankan prosedur pertanggungjawabannya. Keempat daerah tersebut adalah Kab. Sumbawa Barat dan Kab. Pekalongan serta Kota Bandar Lampung dan Semarang. Sementara itu, 16 legislatif menerima laporan tersebut satu bulan setelah berakhir relisasi semester pertama APBD atau sesuai dengan ketentuan regulasi. Demikian pula pada laporan realisasi APBD, terdapat 3 eksekutif yang tidak menyerahkannya kepada DPRD yakni Kab. Pasuruan, Kab. Sumbawa Barat dan Kota Semarang. Meskipun demikian, mayoritas daerah (19) DPRDnya menerima laporan pada bulan antara Januari sampai Juni. Sementara di 15 daerah, DPRD baru menerima laporan tersebut antara Juli sampai Desember tahun anggaran berakhir. Akan tetapi di 2 daerah, yakni Kab. Bone dan Kab. Situbondo, DPRD baru menerima laporan tersebut setelah bulan Desember. Sedangkan di Kota Dumai dan Kota Banjar tidak tersedia informasi mengenai kapan DPRD menerima dokumen realisasi APBD. Padahal penyerahan laporan relisasi APBD dari pemerintah kepada DPRD merupakan bentuk akuntabilitas keuangan yang harus dilaksanakan sebagaimana yang dimandatkan dalam regulasi keuangan daerah.

Berdasarkan hasil audit BPK pada tahun 2008, sebagian besar pemerintah daerah mendapatkan opini wajar dengan pengecualian. Dari 41 daerah yang diteliti, terdapat 27 pemerintah daerah mendapatkan opini tersebut (WDP), 7 pemerintah daerah memperoleh opini "tidak wajar" (TW) dan 4 pemerintah



daerah yang memperoleh opini "tidak memberikan pendapat" (TMP) dan hanya Kota Banjar yang hasil auditnya memperoleh opini wajar tanpa pengecualian (WTP). BPK memberikan opini "Tidak Memberikan Pendapat" kepada 4 pemerintah daerah yaitu Kota Gorontalo, Kab. Garut, Kota Surakarta, dan Kab. Kendal, karena tidak terpenuhi standar LKPD untuk diaudit.

Semua kabupaten/kota yang diteliti di Propinsi Jawa Timur mendapat opini "tidak wajar" (TW) terhadap laporan keuangan daerahnya. Temuan ini perlu mendapatkan perhatian serius dari Pemerintah Propinsi Jawa Timur agar memperhatikan kualitas dari laporan pertanggungjawaban kab/kota di wilayahnya mengingat peran pemerintah propinsi dalam skema desentralisasi saat ini penting untuk memberikan persetujuan dokumen kebijakan publik dan memberikan supervisi kepada pemerintah di bawahnya.

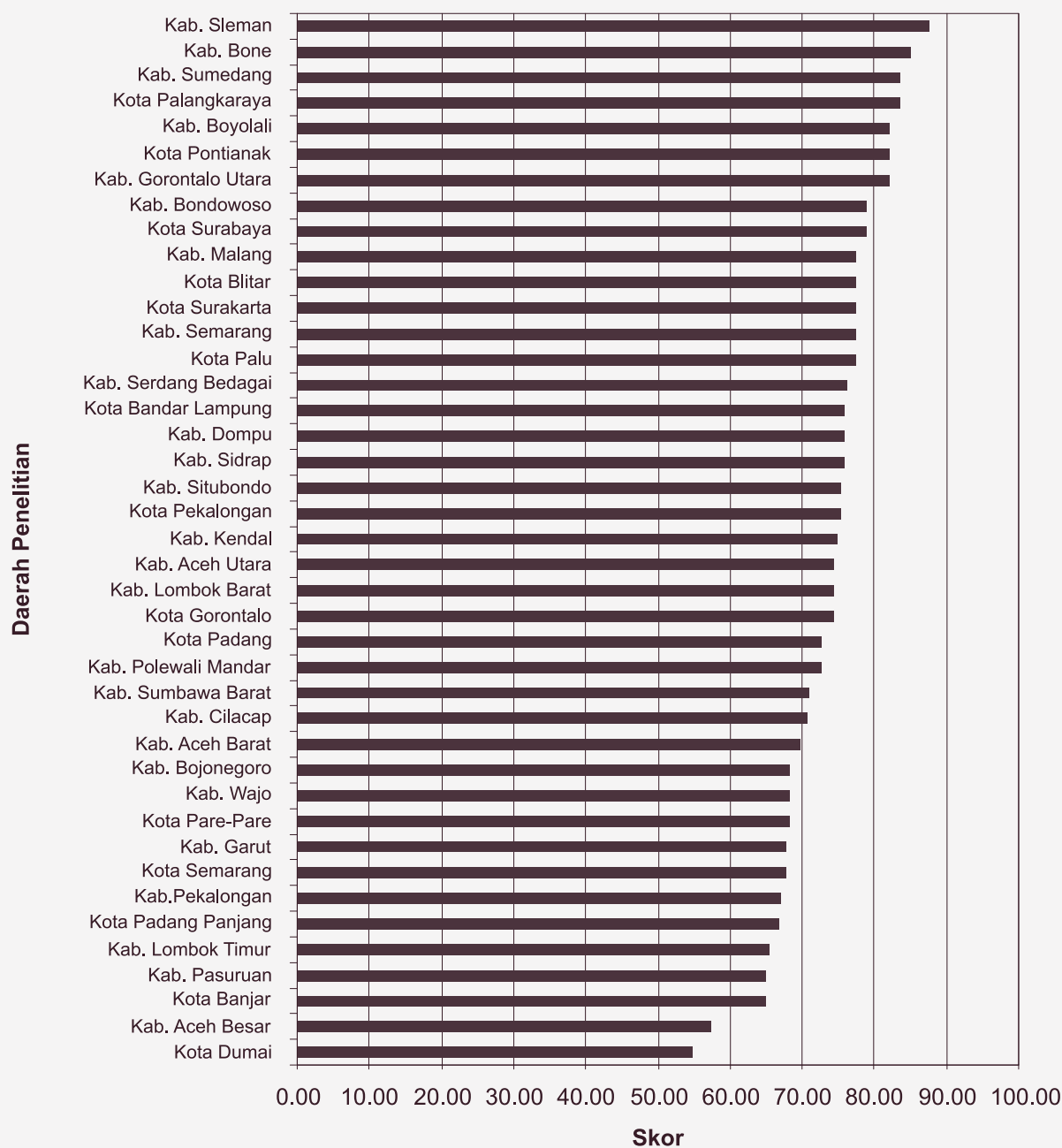
C. Kinerja Akuntabilitas Anggaran Pemerintah Daerah

Pemerintah-pemerintah kabupaten mendominasi peringkat teratas dalam kinerja akuntabilitas pengelolaan anggaran pemerintah daerah. Adapun lima daerah terbaik dalam kinerja akuntabilitas dalam perencanaan dan penganggaran daerah adalah : Kabupaten Sleman, Kab. Bone, Kab. Sumedang, Kota Palangkaraya dan Kabupaten Boyolali. Kab. Sleman dan Kab. Bone memiliki nilai kinerja yang sama. Demikian halnya untuk Kota Palangkaraya dan Kab. Sumedang.

Lima daerah yang memperoleh kinerja akuntabilitas terburuk dalam perencanaan dan penganggaran adalah Kota Dumai, Kabupaten Aceh Barat, Kota Banjar, Kota Semarang dan Kabupaten Pasuruan. Kota Dumai yang berada pada urutan terakhir, dipengaruhi oleh nilai pada tahap pertanggungjawaban yang rendah karena ketiadaan informasi laporan realisasi APBD, dan masuk dalam kategori terendah dalam tahap pembahasan dan pelaksanaan anggaran. Sementara, rendahnya kinerja Kab. Aceh Besar terutama dipengaruhi oleh nilai pelaksanaan anggaran yang terendah karena tidak melakukan perubahan pada APBD-nya.

Berikut adalah indeks kinerja akuntabilitas pengelolaan anggaran pemerintah daerah :

Grafik 5.9 Indeks Akuntabilitas Anggaran



Lima daerah terbaik dalam kinerja akuntabilitas anggaran terpilih umumnya karena ketepatan waktunya dalam penetapan dokumen anggaran. Kab. Sleman memiliki kinerja terbaik pada tiga tahapan penganggaran yakni perencanaan, pembahasan dan pertanggungjawaban. Banyak dokumen anggaran yang telah ditetapkan oleh Kab. Sleman dengan tepat waktu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bab VI

Kinerja Kesenjangan Pengelolaan

Anggaran Pemerintah Daerah Bagi Kelompok Perempuan

A. Pengantar

Kesenjangan adalah prinsip *good governance* yang mencerminkan komitmen pada demokrasi dan keberpihakan anggaran kepada orang miskin, perempuan dan kelompok marginal lainnya yang diharapkan dapat mengarahkan pembangunan untuk mencapai tujuan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kesenjangan gender dalam pengelolaan anggaran merupakan faktor penting untuk melihat lebih rinci lagi perbedaan manfaat dan dampak anggaran bagi laki-laki dan perempuan, serta anggota masyarakat dari strata ekonomi yang berbeda. Sudut pandang kesenjangan diharapkan membantu memastikan bahwa baik laki-laki maupun perempuan mendapat akses, kesempatan dan dampak yang sama dalam proses perencanaan dan penganggaran pembangunan dan adanya proses serta penggunaan sumberdaya yang adil.

Kerangka regulasi pemerintah Indonesia telah menjamin pengarusutamaan gender dalam segala bidang pembangunan nasional, termasuk dalam kebijakan anggaran. Pemerintah Indonesia melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 tahun 2003 telah meletakkan dasar hukum bagi Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam segala bidang pembangunan nasional termasuk dalam kebijakan anggaran. Permendagri No 15 tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) di daerah secara khusus mengatur pembentukan Pokja dan Tim Teknis PUG di tiap pemerintah daerah yang bertugas antara lain untuk mendorong terwujudnya anggaran yang berperspektif gender; memantau pelaksanaan PUG di masing-masing instansi; menetapkan tim teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran daerah; dan menyusun Rencana Aksi Daerah (RANDA) PUG di kabupaten/kota. Pemerintah juga mengeluarkan Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas yang mengharuskan adanya perwakilan perempuan dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan baik di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten/kota.

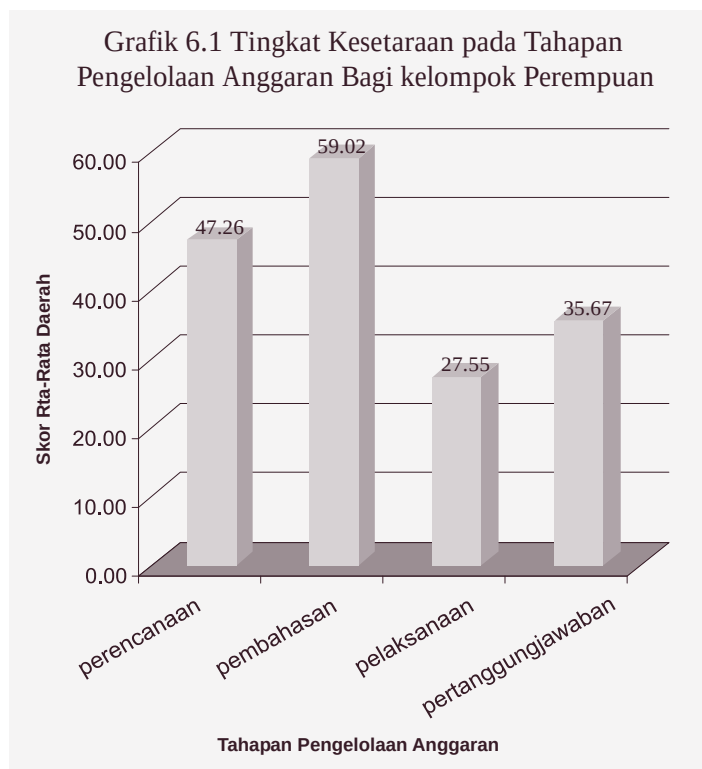
Mengukur kinerja kesenjangan merupakan tantangan bagi studi yang mengevaluasi kinerja anggaran karena adanya kesenjangan antara keluasan data yang diperlukan untuk mengukur komponen kesenjangan dengan realitas tingkat reformasi anggaran di Indonesia saat ini. Idealnya, realisasi dan capaian dari kinerja kesenjangan perlu didukung oleh alokasi yang memadai dari sumberdaya manusia

dan sumberdaya lainnya yang secara khusus ditujukan untuk memastikan kesetaraan di tingkat daerah dan nasional. Dengan melihat tingkat perkembangan proses anggaran di Indonesia, adapun indikator-indikator yang dicermati oleh Indeks ini adalah ketersediaan wahana partisipasi dan partisipasi perempuan dan kelompok marginal, kelembagaan yang dibentuk oleh pemerintah daerah dan jaminan regulasinya, ketersediaan data terpilah dalam menyusun anggaran, dan penggunaan data terpilah.

B. Temuan-Temuan

Hampir sama dengan dimensi partisipasi, kinerja kesetaraan anggaran pemerintah daerah bagi kelompok perempuan memiliki nilai yang rendah. Dari empat tahapan perencanaan dan penganggaran yang dinilai, hanya satu tahapan saja yang memperoleh nilai di atas 60, sedangkan lainnya mendapatkan

nilai di bawah 50. Artinya bahwa kinerja kesetaraan anggaran pemerintah daerah bagi kelompok perempuan masih sangat memprihatinkan. Kesetaraan anggaran belum menjadi bagian penting bagi pemerintah daerah.



Dari empat tahapan anggaran yang diteliti, tahap pelaksanaan memiliki kinerja terendah. Kondisi ini menunjukkan bahwa dalam implementasi program pembangunan khususnya dalam penyusunan dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran pemerintah belum maksimal dalam menerapkan prinsip kesetaraan gender. Kinerja terendah lainnya adalah pada tahap pertanggungjawaban. Umumnya pemerintah daerah belum memiliki

mekanisme dan wahana khusus bagi kelompok miskin dan perempuan untuk menyampaikan keluhannya terhadap layanan publik dan memberikan masukan dalam proses pertanggungjawaban misalnya dalam proses LKPD. Sementara itu, tahapan perencanaan dan pembahasan memiliki nilai yang lumayan tinggi dibanding tahapan sebelumnya. Pada tahap perencanaan, adanya mandat Permendagri No. 25 tentang Pembentukan Pokja PUG dan Focal Point PUG secara efektif banyak dilakukan oleh pemerintah daerah. Pada tahap pembahasan memiliki kinerja tertinggi karena didukung oleh komitmen pemerintah daerah dalam menggunakan data terpilah dalam menyusun RKA SKPD Pendidikan dan Kesehatan.

Dari sisi ketersediaan wahana partisipasi, sebagian besar pemerintah daerah belum menyediakan wahana khusus bagi kelompok perempuan dan masyarakat miskin di luar ketentuan SEB (Surat Edaran Bersama). Surat Edaran Bersama yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Kepala Bappenas setiap tahun untuk mengatur pelaksanaan musrenbang telah mengatur musyawarah tingkat dusun/desa yang bisa dipakai untuk mengakomodasi usulan kelompok perempuan. SEB ini juga mengatur keharusan adanya perwakilan perempuan dari desa untuk menjadi peserta musrenbang kecamatan; perwakilan perempuan dari kecamatan ke Forum SKPD dan ke musrenbang kabupaten/kota. Sayangnya, dari semua daerah yang disurvei, hanya 9 pemerintah daerah yang menyediakan wahana sesuai dengan ketentuan SEB ini. Sementara itu, pemerintah daerah juga diharapkan mengembangkan lagi wahana yang sesuai dengan kondisi setempat. Dalam penelitian ini ditemukan hanya ada 4 daerah yang telah memiliki wahana khusus tersebut dan telah diatur dalam bentuk peraturan daerah, yakni Kab. Bone, Kab. Sumbawa Barat, Kota Semarang dan Kab. Malang. Selain itu, di Kota Surakarta ada wahana yang disediakan dan dijamin dengan peraturan kepala daerah. Tabel 6.1 memuat peraturan-peraturan pemerintah daerah yang menjamin keterlibatan kelompok perempuan dalam proses perencanaan dan penganggaran

Tabel 6.1 Jaminan Regulasi Keterlibatan Kelompok Perempuan

No	Daerah	Keterangan
1	Kabupaten Bone	Perda 8/2008 tentang Musrenbang, mengatur tentang keterlibatan 30 persen perempuan dalam Musrenbang
2	Kabupaten Sumbawa Barat	Perda 27/2008 Tentang Pembangunan Berbasis Rukun Tetangga. Salah satu pasalnya menyebutkan bahwa kelompok perempuan dan rentan dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan pada tingkat musyawarah RT
3	Kota Semarang	Perda 9/2007 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah, penjelasan pasal 24 (4) : Komponen masyarakat terdiri dari Camat dan aparat Kecamatan, Lurah dan aparat kelurahan, Delegasi RW, LPMK, Peserta lainnya (tokoh agama dan masyarakat, Perguruan Tinggi, komite sekolah, BKM, LSM, Kader Posyandu, PKK, Kelompok Perempuan, Kelompok Pemuda, Organisasi Profesi, Pengusaha, Kelompok Tani/Nelayan, Panti Sosial, Koperasi, Perwakilan Sekolah Dasar, Perwakilan Puskesmas, Kelompok Usaha Kecil, Sektor Informasi lainnya di wilayah tersebut dan lain-lain).
4	Kota Surakarta	Peraturan Walikota 17/2008 tentang Persiapan Pelaksanaan musrenbang dengan menambahkan kuota 30% bagi perempuan dalam hal kehadiran pada musrebang

Pentingnya ketersediaan wahana partisipasi bagi kelompok perempuan dan marjinal, mengingat selama ini mekanisme musrenbang yang tersedia tidak mampu mengakomodasi kebutuhan berbagai kepentingan masyarakat yang beragam. Kelompok perempuan dan marjinal tidak dimampukan dalam bentuk fasilitasi proses untuk menyuarakan kebutuhan mereka. Ini antara lain karena posisi mereka yang tidak seimbang dalam forum ini. Sesungguhnya, PP 8/2008 menyatakan perlunya jalur komunikasi khusus pada forum perencanaan bagi kelompok perempuan dan marjinal lain. Namun hal ini umumnya belum dilakukan secara maksimal.

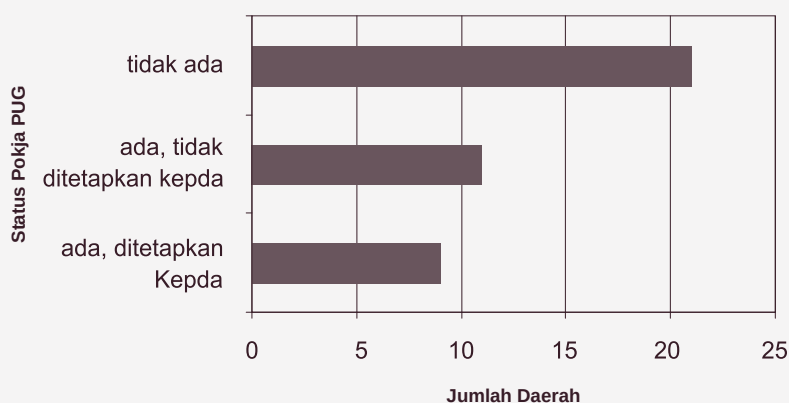
Boks 6.1

Jaminan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta untuk Kelompok Perempuan

Kota Surakarta telah menyediakan wahana khusus bagi kelompok perempuan dan masyarakat miskin yang telah dijamin dalam Peraturan Walikota 17/2008 tentang Persiapan Pelaksanaan Musrenbang dengan menambahkan kuota 30% bagi perempuan dalam hal kehadiran pada musrenbang. Beberapa usulan dari kelompok perempuan seperti tambahan dana untuk Posyandu masuk melalui wahana ini.

Mandat pembentukan Pokja PUG belum dilaksanakan oleh sebagian besar pemerintah daerah yang diteliti. Sebanyak 19 pemerintah daerah belum membentuk kelembagaan Pokja PUG yang pada dasarnya ditujukan untuk mendorong kesetaraan dan keadilan gender. Mandat tersebut sesungguhnya sudah ada sejak Permendagri No 15 tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Kelembagaan Pokja PUG merupakan kelembagaan yang harus dibentuk Pemerintah Daerah untuk mendorong pengarusutamaan gender dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Pokja PUG yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah hanya dibentuk di 9 daerah. Kabupaten Bone adalah salah satu kabupaten yang telah membentuk Pokja PUG dan memiliki perda yang

Grafik 6.2 Pembentukan Pokja PUG di 41 Pemerintah Daerah



menjamin keterlibatan perempuan dalam forum perencanaan. Meski demikian, ada 11 daerah yang telah membentuk Pokja PUG tetapi belum ditetapkan dalam keputusan kepala daerah. Berikut adalah kerangka regulasi beberapa daerah dalam menetapkan Pokja PUG :

Tabel 6.2 Jaminan Regulasi Penetapan Pokja PUG

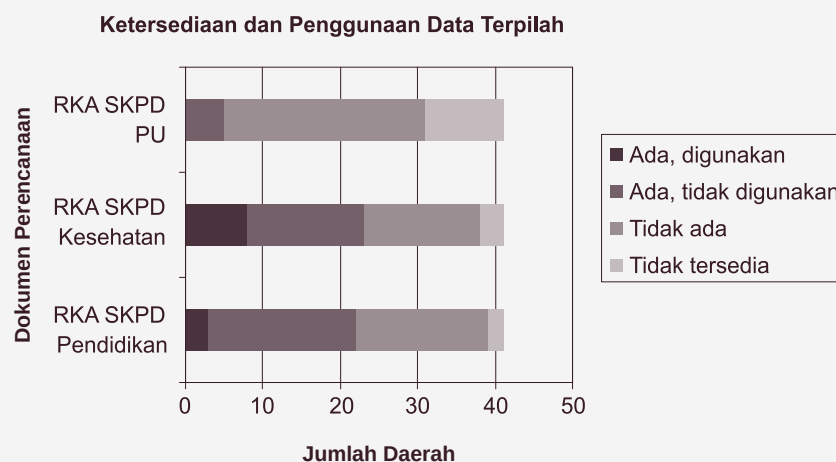
No	Daerah	Keterangan
1	Kabupaten Bone	SK Bupati Bone No 413/ 2006 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pemberdayaan Perempuan Setda Kabupaten Bone
2	Kota Padang Panjang	Keputusan Walikota Padang Panjang Nomor 36/2009 Tentang Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A)
3	Kota Palu	Sk Walikota Palu 54/2003 tentang pembentukan Tim focal point pengarusutamaan gender Kota Palu

Sebagian besar pemerintah daerah juga belum membentuk Focal Point pengarusutamaan gender di masing-masing SKPD atau instansi pemerintahan. Terdapat 22 daerah yang melakukan praktek tersebut. Hanya ada 5 daerah yang telah membentuk focal point di setiap instansi pemerintah daerah, yakni Kab. Lombok Barat, Kab. Aceh Besar, Dompu, Kab. Semarang dan Kota Banjar. Sedangkan di 9 kabupaten/kota lainnya, focal point dibentuk hanya di sebagian instansi pemerintahan.

Secara kelembagaan, masih banyak pemerintah daerah yang belum menggunakan data terpilah sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD. Meskipun banyak pemerintah daerah yang telah memiliki data terpilah, namun banyak pula yang tidak menggunakannya dalam penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran. Hal ini yang menyebabkan banyak pemerintah daerah yang belum memahami apakah kebijakan anggaran yang dihasilkan berdampak pada upaya untuk mendorong keadilan dan kesetaraan gender ataukah tidak. Hal ini mengesankan bahwa penyusunan data terpilah bukanlah sebagai suatu kebutuhan untuk mendorong upaya keadilan dan kesetaraan gender, tetapi lebih pada kebutuhan proyek semata.

SKPD pekerjaan umum merupakan instansi yang tidak menggunakan data terpilah sebagai kerangka acuan penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA) di semua pemerintah daerah. Selain itu, di SKPD ini data terpilah juga tidak tersedia di banyak pemerintah daerah. Hanya 5 daerah, yakni Kab. Lombok Timur, Kab. Aceh

Grafik 6.3 Ketersediaan dan Penggunaan Data Terpilah dalam Penyusunan RKA SKPD



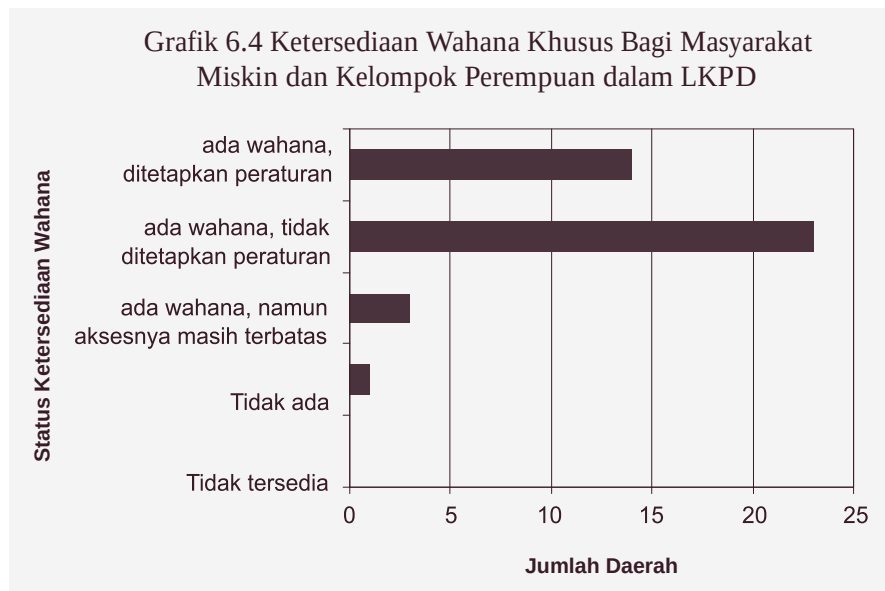
Utara, Kota Palangkaraya, Palangkaraya, Kab. Sumedang, dan Kab. Malang, yang memiliki data terpilah. Tetapi, data itu belum dipergunakan dalam menyusun RKA. Sedangkan 36 daerah lainnya tidak memiliki data terpilah dan tidak tersedia informasinya.

Sementara itu, hanya sedikit daerah yang menggunakan data terpilah pada SKPD Pendidikan dan Kesehatan. Untuk SKPD Pendidikan, data terpilah hanya digunakan di 3 pemerintah daerah yakni Kab. Aceh Besar, Kab. Aceh Barat dan Kab. Pekalongan dan di SKPD Kesehatan hanya di 8 daerah. Meskipun dari sisi jumlah SKPD Kesehatan lebih tinggi nilai penggunaan datanya daripada SKPD Pendidikan, namun melihat proporsi jumlah daerah yang tidak menggunakan dan tidak menyediakan terlihat sangat minim. Oleh karenanya, temuan ini mengindikasikan bahwa kesetaraan anggaran tidak banyak diterapkan oleh pemerintah daerah. Pada SKPD Pendidikan, mayoritas daerah (19 pemerintah daerah) sudah memiliki data terpilah, tetapi tidak digunakan dalam menyusun RKA-SKPD Pendidikan. Sementara masih terdapat 17 daerah yang tidak memiliki data terpilah pendidikan serta 2 di antaranya tidak tersedia informasi ini. Pada SKPD Kesehatan, terdapat 15 pemerintah daerah yang memiliki data terpilah kesehatan tetapi tidak menggunakannya dalam penyusunan RKA dan 18 daerah tidak memiliki data terpilah.

Dalam hal tingkat akomodasi terhadap kelompok perempuan dan miskin, ditemukan masih lemahnya komitmen pemerintah daerah untuk memperbaiki layanan publik kepada kelompok ini. Penyediaan ruang khusus untuk kelompok ini penting karena kebutuhan khusus kelompok ini yang tidak bisa disamakan dengan kelompok lainnya karena berkaitan dengan akses mobilitas dan sumber daya serta kultur yang melingkupinya. Hampir 75% pemerintah daerah yang tidak menyediakan atau memiliki wahana khusus untuk menampung keluhan kelompok marginal dan perempuan. Meskipun demikian, inisiatif 4 daerah yang menyediakan wahana khusus perlu diapresiasi yakni Kota Padang Panjang, Kab. Serdang Bedagai, dan Kab. Aceh Besar. Di Kota Padang Panjang, wahana yang disediakan adalah melalui acara radio dengan Dialog Interaktif yang melibatkan organisasi perempuan dan Bundo Kanduang. Walikota Padang Panjang juga memiliki program di mana masyarakat dapat mengirimkan SMS langsung. Kab. Serdang Bedagai menyediakan wahana melalui radio Serdang Bedagai Frekuensi 93,90 MHz dan website . Kab. Aceh Besar telah membentuk unit pelayanan pengaduan masyarakat “SIGAB : Seramoe Informasi Pengaduan Getanyoe Aceh Besar” dengan nomor telepon unit layanan 08116805056 dan website di <http://sigab.acehbesarkab.go.id>.

Tidak ada satu pun daerah yang disurvei yang memiliki wahana khusus bagi masyarakat miskin dan kelompok perempuan untuk memberikan masukan terhadap laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah. Terdapat 23 daerah yang diteliti tidak menyediakan wahana khusus tersebut.

Hanya satu daerah yang memiliki wahana khusus masyarakat miskin dan kelompok perempuan untuk memberikan tanggapan terhadap laporan LKPD walaupun belum ditetapkan dalam peraturan, yaitu Kab. Sleman. Adapun wahana yang tersedia adalah fasilitasi pesan pendek (sms) atau link web site. Tiga daerah yang sudah memiliki wahana



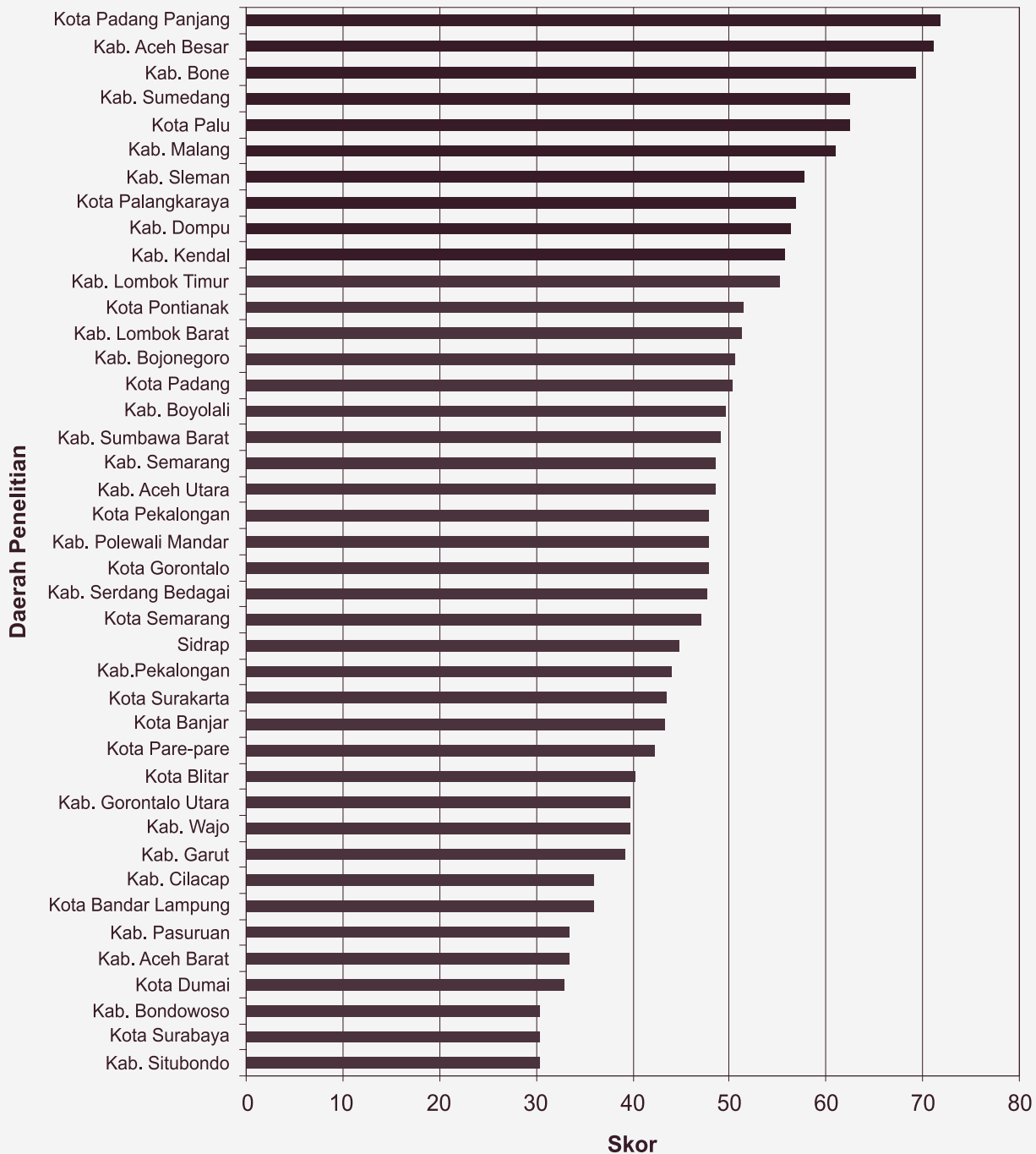
khusus ini namun aksesnya masih terbatas adalah Kab. Bone, Kota Padang, dan Kota Padang Panjang.

C. Kinerja Kesetaraan Anggaran Pemerintah daerah Bagi Kelompok Perempuan

Kota Padang Panjang berhasil menduduki kinerja kesetaraan anggaran terbaik diantara pemerintah daerah yang diteliti. Disusul empat daerah lainnya yakni Kabupaten Aceh Besar, Bone, Sumedang dan Kota Palu. Hanya Kabupaten Sumedang yang mewakili kabupaten/kota di pulau Jawa masuk dalam jajaran lima besar.

Kab. Situbondo, Kab. Bondowoso dan Kota Surabaya merupakan daerah yang memiliki kinerja kesetaraan anggaran terendah bagi kelompok perempuan dan miskin. Ketiganya memiliki nilai kinerja terbawah yang sama. Disusul kemudian 3 pemerintah daerah lainnya dengan nilai yang sama pula yakni Kota Dumai, Kab. Aceh Barat dan Kab. Pasuruan. Data di atas menunjukkan bahwa kabupaten/kota di Jawa Timur banyak menduduki posisi terendah dalam kinerja ini. Hanya Kab. Malang yang menempati posisi teratas diantara daerah-daerah di Jawa Timur, yakni posisi ke 6. Hal ini cukup ironis, sebagai daerah perkotaan yang relatif besar, Kota Surabaya memiliki banyak organisasi masyarakat sipil dan LSM yang memberi perhatian pada isu gender, justru belum menerapkan kesetaraan gender dalam praktik perencanaan penganggaran. Kondisi ini sesungguhnya perlu mendapatkan perhatian serius bagi pemerintah pusat dan propinsi. Gubernur Jatim harus memiliki perhatian lebih kepada daerah-daerah yang belum melaksanakan Permendagri No. 15 tahun 2008 tentang PUG dan mendorong tersedianya wahana partisipasi bagi kelompok perempuan dan marjinal pada tahapan penganggaran.

Grafik 6. 5 Kinerja Kesetaraan Pengelolaan Anggaran
Pemerintah Daerah Bagi Kelompok Perempuan



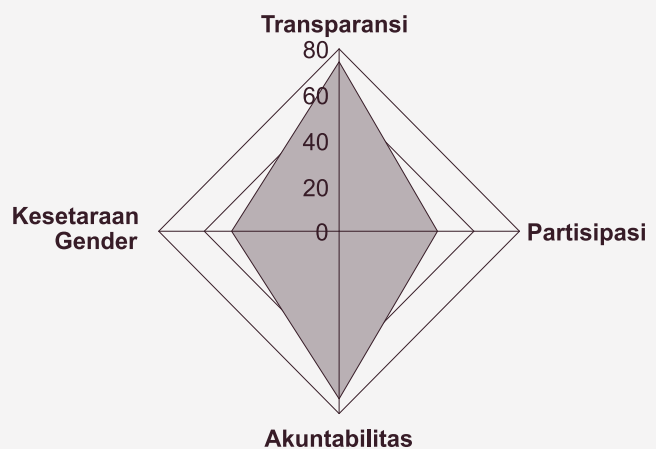
Kota Padang Panjang menduduki peringkat teratas dikarenakan daerah ini cukup responsif terhadap kepentingan kelompok perempuan antara lain : tersedianya data terpilah di 2 SKPD yakni pendidikan dan kesehatan meskipun data tersebut masih belum banyak digunakan dalam penyusunan RKA. Kota ini juga menetapkan pembentukan Pokja PUG melalui peraturan walikota.

Bab VII

Kinerja Pengelolaan Anggaran Pemerintah Daerah

Dalam melaksanakan prinsip good governance, kinerja pemerintah daerah terlihat kurang optimal dalam aspek partisipasi dan kesetaraan bagi kelompok perempuan. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat belum menjadi agenda perubahan yang cukup penting bagi pemerintah daerah. Demikian halnya dengan kesetaraan bagi kelompok perempuan. Kedua aspek ini memang saling berkait. Pada pemerintahan yang tingkat partisipasinya rendah sudah bisa dipastikan kesetaraan gender juga rendah. Atau sebaliknya, bahwa ketika kesetaraan gender rendah maka bisa dipastikan tingkat partisipasi di suatu daerah juga akan rendah.

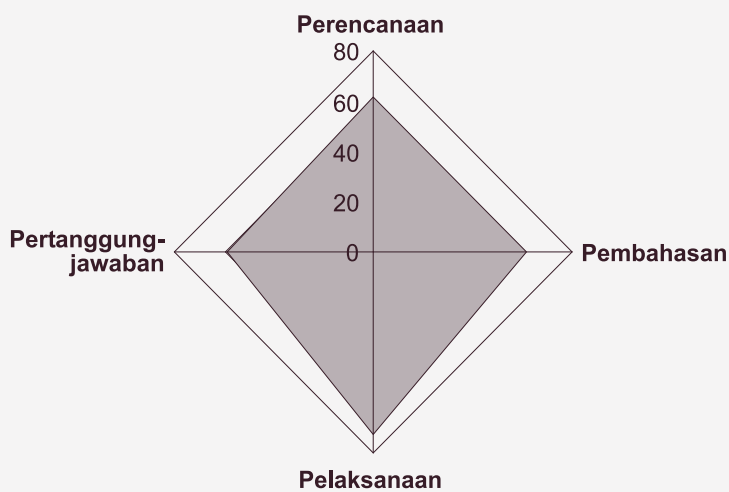
Grafik 7.1 Kinerja Pemerintah Daerah berdasarkan Prinsip Good Governance



Sementara itu, pada aspek transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah menunjukkan hasil yang cukup mengejutkan yakni cukup optimal. Hasil yang ada menunjukkan bahwa upaya pemerintah untuk mendorong proses transparansi dan akuntabilitas perlu diapresiasi. Hal ini tentunya sinergi terhadap kebijakan pemerintah yang mengamanatkan kepada setiap badan publik termasuk pemerintah daerah untuk memberikan informasi kepada publik sebesar-besarnya dengan berlakunya UU No.14 tahun 2009 pada tahun 2010 nanti.

Pada proses pengelolaan anggaran, tahap perencanaan dan pelaksanaan merupakan tahapan yang cukup optimal memenuhi prinsip-prinsip good governance. Sementara, pada tahap pembahasan dan pertanggungjawaban pemerintah daerah cenderung kurang optimal menjalankan prinsip tersebut. Artinya bahwa pada tahap ini, pemerintah daerah cenderung kurang membuka akses keterlibatan publik dan pertanggungjawaban kepada publik. Pada konteks ini cukup dimengerti bila pemerintah

Grafik 7.2 Kinerja Pemerintah Daerah Berdasarkan Tahapan Pengelolaan Anggaran



lebih optimal menjalankan prinsip good governance pada tahap perencanaan dan pelaksanaan karena pada tahap perencanaan lebih banyak membahas usulan program yang seringkali tidak memiliki keputusan dan ketetapan nilai anggaran. Sementara pada tahap pelaksanaan, pemerintah lebih optimal karena pada tahap ini sesungguhnya sudah tidak ada ruang publik untuk menegosiasikan usulannya. Sebaliknya pada tahap pembahasan dan pertanggungjawaban terlihat kurang optimal karena pada tahap ini

merupakan ruang negosiasi bagi eksekutif dan legislatif yang lebih besar. Keterlibatan masyarakat dipastikan akan mengganggu proses negosiasi di ruang tersebut.

Daerah dengan kapasitas fiskal yang tidak terlalu besar menempati peringkat atas KiPAD, sementara daerah-daerah dengan kapasitas fiskal yang cukup besar menempati peringkat bawah. Kab. Sumedang, Kab. Sleman dan Kab. Bone adalah daerah-daerah dengan kapasitas fiskal yang tidak terlalu besar. Tingkat APBD perkapitanya juga diindikasikan sangat kecil. Namun, justru daerah yang kapasitas fiskalnya tidak terlalu besar memiliki kinerja anggaran yang lebih baik dibanding dengan daerah yang kapasitas fiskalnya lebih besar. Sementara daerah yang kapasitas fiskalnya jauh lebih besar dan menempati peringkat bawah adalah : Kota Dumai, Kota Banjar dan Kab. Aceh Barat.

Tidak ada perbedaan signifikan antara wilayah kota dan kabupaten dalam peringkat KiPAD. Dari lima daerah peringkat kinerja teratas dan terbawah, sama-sama ditempati secara seimbang kedua wilayah tersebut. Kota Padang Panjang dan Kota Pontianak berada pada peringkat atas sementara ada Kota Dumai dan Kota Banjar yang berada pada peringkat bawah. Demikian halnya dengan wilayah-wilayah kabupaten.

Kota sekunder nampaknya memiliki peringkat KiPAD lebih baik daripada kota besar (metropolitan). Kota Padang Panjang, Kota Pontianak, Kota Palangkaraya, Kota Pekalongan, Kota Bandar Lampung dan Kota Palu merupakan kategori kota sekunder yang memiliki peringkat yang lebih baik daripada Kota Surabaya dan Semarang yang merupakan kota besar/metropolis.

Tidak ditemukan perbedaan yang signifikan antara daerah-daerah di Pulau Jawa dan non Jawa pada peringkat KiPAD. Daerah-daerah di Pulau Jawa yang menduduki peringkat atas adalah Kab. Sumedang dan Kab. Sleman. Sementara daerah-daerah di Pulau Jawa yang menduduki peringkat bawah adalah Kab. Bondowoso dan Kab. Pasuruan. Begitu juga sebaliknya untuk daerah non Jawa.

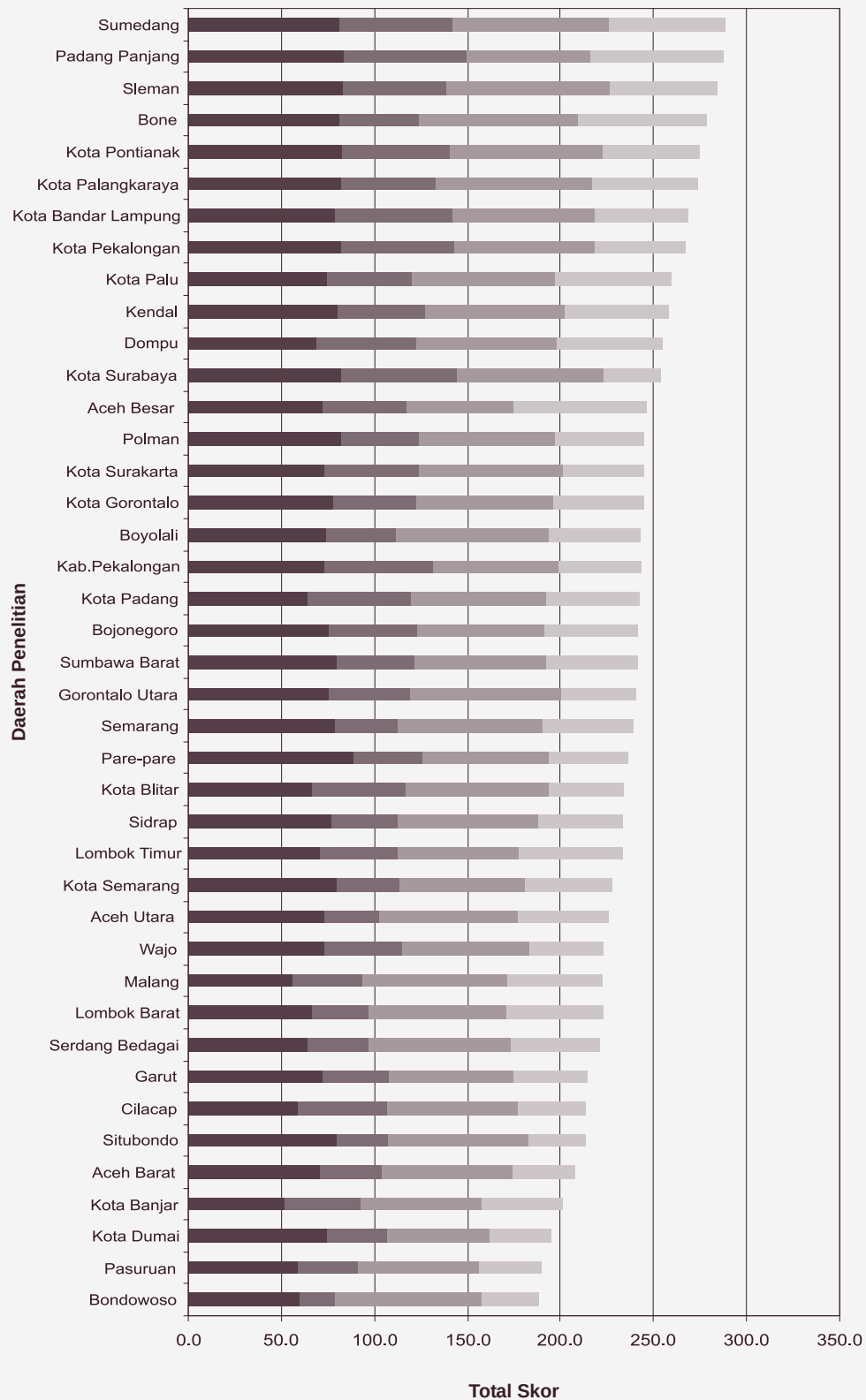
Ada kecenderungan daerah-daerah di Propinsi Jawa Timur memiliki peringkat KiPAD yang kurang menggembirakan. Tidak ada satupun daerah di propinsi ini yang berhasil masuk pada peringkat sepuluh terbaik. Hanya Kota Surabaya yang menduduki peringkat ke-12. Sementara itu, terdapat 3 daerah yang menduduki peringkat 10 terbawah yakni Kab. Bondowoso, Kab. Pasuruan dan Kab. Situbondo. Temuan ini sangat penting bagi pemerintah propinsi untuk memberikan perhatian dan dukungan yang lebih baik.

Kab. Sumedang terpilih sebagai daerah terbaik untuk KiPAD. Kabupaten ini menempati peringkat teratas mengalahkan 40 kabupaten/kota lainnya. Kabupaten ini terlihat unggul dalam menerapkan prinsip-prinsip good governance terutama pada aspek transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Sementara itu, aspek kesetaraan gender masih merupakan tantangan tersendiri bagi kabupaten penghasil tahu ini.

Daerah dengan peringkat terbawah KiPAD adalah Kab. Bondowoso. Kabupaten di Propinsi Jawa Timur ini memiliki nilai kinerja terendah pada aspek partisipasi dan kesetaraan gender. Namun demikian, daerah ini memiliki nilai kinerja yang lebih baik pada aspek akuntabilitas dan transparansi.

Berikut adalah grafik kinerja pengelolaan anggaran pemerintah daerah :

Grafik 7.3 Kinerja Pengelolaan Anggaran Pemerintah daerah



Bab VIII

Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Upaya pemerintah daerah untuk memperbaiki kinerja pengelolaan anggaran daerah, terutama pada aspek transparansi dan akuntabilitas perlu diapresiasi. Berdasarkan empat aspek good governance yang dikaji, terlihat bahwa secara umum kedua aspek tersebut memperoleh nilai yang cukup baik, walaupun masih ada beberapa hal yang dapat diperbaiki, seperti peningkatan transparansi pada tahap pertanggungjawaban anggaran; ketepatan waktu pada proses perencanaan, pembahasan dan penetapan anggaran; reformasi pengadaan barang dan jasa; serta tindak lanjut atas temuan audit BPK.

Namun demikian, kinerja pemda dalam hal partisipasi dan kesetaraan gender masih rendah. Dalam hal partisipasi, pemda perlu memperhatikan penyediaan wahana partisipasi publik, terutama dalam tahap perencanaan sektoral, pembahasan anggaran, serta pertanggungjawaban. Penyediaan mekanisme penanganan keluhan/pengaduan masyarakat juga masih belum banyak diterapkan pemda yang dikaji.

Dari sisi pengarusutamaan gender, masih sangat sedikit pemda yang memiliki data terpilah, bahkan tidak ada yang secara sistematis menggunakannya. Demikian juga halnya dengan penyediaan wacana khusus bagi kelompok perempuan untuk berpartisipasi dalam tahapan anggaran, yang masih sangat sedikit dilakukan pemda.

Berdasarkan empat tahap pengelolaan anggaran, secara umum kinerja pemda pada tahap pertanggungjawaban merupakan yang terburuk. Dari keempat tahap pengelolaan anggaran –perencanaan, pembahasan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran– tahap yang terakhir sangat penting sebagai input pada tahapan anggaran selanjutnya. Namun demikian, sebagian besar pemda masih belum memberikan perhatian yang lebih pada tahap ini. Sebagai prioritas, penyediaan wahana partisipasi publik, baik secara umum maupun khusus untuk kelompok perempuan, dapat mulai dilakukan untuk memperbaiki kondisi ini. Selain itu, seperti yang dibahas sebelumnya, reformasi pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan untuk memperbaiki hasil audit BPK merupakan prioritas lainnya.

B. Rekomendasi

Bagi Pemerintah Pusat dan Propinsi:

- ⊙ Studi ini dapat dijadikan salah satu sumber informasi bagi pemerintah pusat dan propinsi dalam memantau dan mengevaluasi kinerja pemerintah kabupaten/kota dalam hal pengelolaan anggaran.
- ⊙ Berdasarkan hasil studi ini, pemerintah pusat dan propinsi dapat menyusun prioritas penyempurnaan kebijakan dan peningkatan kapasitas pemerintah kabupaten/kota dalam hal pengelolaan anggaran. Sebagai contoh, peningkatan partisipasi publik dan pengarusutamaan gender, terutama pada tahap pertanggungjawaban dapat menjadi prioritas utama pemerintah pusat dan propinsi.
- ⊙ Pemerintah pusat telah mengembangkan sistem insentif fiskal bagi pemerintah daerah yang berkinerja baik dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Pola insentif ini bisa dikembangkan lebih jauh, misalnya dengan memberikan kesempatan untuk pendidikan pegawai pemda, serta pemberian insentif khusus kepada propinsi yang berkinerja baik dalam memantau dan meningkatkan kapasitas pemerintah kabupaten/kotanya, kepada pemerintah daerah yang secara khusus meningkatkan pengarusutamaan gender, dan sebagainya.
- ⊙ Pemerintah pusat dan propinsi perlu memfasilitasi dan mendorong proses belajar antarkabupaten/kota, sehingga kabupaten/kota yang belum berkinerja baik dapat belajar dari “rekannya”. Secara umum, metoda ini lebih efektif dilakukan daripada belajar dari pihak lain (misalnya, pemerintah pusat/propinsi ataupun perguruan tinggi) yang tidak mempunyai pengalaman langsung dalam melaksanakan pengelolaan anggaran daerah.
- ⊙ Pemerintah propinsi, sesuai dengan amanat UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, perlu membentuk Komisi Informasi propinsi yang bertugas untuk memantau dan menyelesaikan sengketa dalam hal akses pada informasi. Walaupun aspek transparansi dinilai cukup tinggi dalam studi ini, namun masih banyak hal yang dapat diperbaiki. Tanpa transparansi, tidak mungkin good governance dapat terlaksana.

Bagi Pemerintahan Kabupaten/Kota:

- ⊙ Pemerintah kabupaten/kota yang menjadi lokasi studi diharapkan dapat mengetahui kelebihan dan kekurangan masing-masing dan dapat melaksanakan reformasi pengelolaan anggarannya secara spesifik untuk memperbaiki kinerjanya. Pemerintah daerah lainnya juga dapat mencoba mengevaluasi kinerjanya berdasarkan kerangka studi ini.
- ⊙ Studi ini membandingkan kabupaten/kota yang satu dan yang lainnya, sehingga tidak ada alasan bagi satu kabupaten/kota untuk tidak dapat meningkatkan kinerjanya. Diharapkan bahwa pemda yang satu dapat belajar dari yang telah berkinerja baik. Hal ini dapat dilakukan secara “bilateral”, walaupun tentunya akan lebih baik jika difasilitasi oleh pemerintah pusat/propinsi.

- ⊙ Pemberlakuan UU No. 14 tahun 2008 menuntut adanya manajemen informasi publik yang baik untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemda sebaiknya segera mempersiapkan perangkat dan prosedur kelembagaan informasi pengelolaan anggaran mulai. Walaupun Komisi Informasi Kabupaten/Kota tidak disyaratkan, tapi jika dipandang perlu komisi ini dapat dibentuk di masing-masing daerah.
- ⊙ DPRD sebaiknya mereformasi tata tertib untuk lebih transparan dan memberikan ruang partisipasi warga pada berbagai tahapan anggaran.
- ⊙ DPRD sebaiknya menginisiasi pembentukan alat kelengkapan Badan Akuntabilitas Keuangan Daerah sebagaimana diamanatkan UU MPR, DPR, DPD dan DPRD untuk menindaklanjuti hasil temuan BPK terhadap pertanggungjawaban APBD. Ini sebagai upaya menyeimbangkan peran yang lebih baik bagi DPRD dalam membenahi pelaporan keuangan daerah.

Bagi Kelompok Masyarakat Sipil :

- ⊙ Kelompok masyarakat sipil sebaiknya terlibat aktif dalam mendorong, memonitor dan mengevaluasi proses pengelolaan anggaran dengan menerapkan prinsip-prinsip good governance melalui alih pengetahuan kepada kelompok masyarakat secara lebih terstruktur.
- ⊙ Kelompok masyarakat sipil dapat melakukan fasilitasi informasi publik, di antaranya dengan menyajikan informasi anggaran yang mudah dipahami dan diakses publik sebagai contoh bagi badan publik dalam menyajikan informasi dan mendampingi warga mengakses informasi ke badan-badan publik.
- ⊙ Kelompok masyarakat sipil sebaiknya memperluas fokus kerja pemantauan dalam pengelolaan anggaran khususnya pada tahap pertanggungjawaban.
- ⊙ Kelompok masyarakat sipil baik yang bekerja pada isu pengelolaan anggaran sebaiknya mengakselerasikan gerakan dengan kelompok yang bekerja pada isu kesetaraan gender dalam rangka mendorong dampak alokasi anggaran yang lebih sensitif gender.