

DINAMIKA PENYUSUNAN ANGGARAN DAERAH: KASUS PROSES PENETAPAN PROGRAM DAN ALOKASI ANGGARAN BELANJA DAERAH DI KABUPATEN SLEMAN*

Rozidateno Putri Hanida

Abstract

The article is a study of the dynamics of local budget arrangement especially in the process of program decision and local budget expenses allocation in Sleman region. Other dynamics in this study is the establishment of egosectoral of division of planning, namely, SKPD in Sleman region. In this regards, planning proposal arranged by SKPD has not showed priority scale, but rather compilation of proposal that are reserved from process of planning. It can be said that the SKPD proposal is premature, therefore. SKPD attempts to reserve budget expenses without considering budget limitation and program continuation in other SKPD. The dynamics in political process is legislative body in Sleman region that is oriented to constituent interests, hence neglecting the benefit of a program and the value of trickle down effect of a program. On both levels there have been dynamics that show interaction between actors by sharing and bargaining interests. The implication of this dynamics is that budgeting policy cannot increase society welfare instantly and an effective and efficient budget is difficult to achieve.

Pendahuluan

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif), yang juga digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekadar masalah teknis, melainkan lebih merupakan alat politik (*political tool*). Karena pada dasarnya anggaran tidak hanya disusun berdasarkan ketentuan-ketentuan teknis ataupun melalui hitungan-hitungan ekonomi semata, tetapi lebih dari itu dokumen penganggaran disusun berdasarkan sebuah kesepakatan, dan merupakan sebuah terjemahan dari visi dan misi kepala daerah terpilih.

Pembahasan dan analisis mengenai anggaran daerah memang telah banyak dilakukan, seperti analisis proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, baik di tingkat eksekutif maupun legislatif. Tetapi pada umumnya kajian yang dilakukan hanya secara teknis, di mana ang-

garan daerah disusun berdasarkan kebutuhan, visi pemerintah daerah, arah kebijakan daerah yang dituangkan ke dalam program atau kegiatan kerja pemerintah daerah untuk dibahas bersama DPRD dan selanjutnya ditetapkan.

Tulisan ini merupakan ringkasan singkat dari hasil penelitian, yang mengkaji dinamika aktor yang terlibat dalam proses penetapan program dan pengalokasian anggaran belanja daerah, dari setiap tahapan penetapan dan pengalokasian anggaran, dengan menggunakan kasus di Kabupaten Sleman. Hal ini sangat relevan untuk dibicarakan, mengingat selama ini Kabupaten Sleman tergolong sebagai kabupaten yang maju, dengan potensi daerah relatif besar, baik dalam bidang jasa ataupun sumber daya manusia.

Selain itu, situasi politik dan hukum di Kabupaten Sleman memberikan keunikan tersendiri. Tersangkutnya Bupati Sleman dalam kasus pengadaan buku yang terkait erat dengan semua proses penganggaran merupakan alasan lain mengapa kasus ini dibahas. Ini memberikan gambaran yang ironis, ketika Kabupaten Sleman dijadikan rujukan dalam penyusunan anggaran oleh daerah-daerah lain, di saat yang sama Bupati Kabupaten Sleman terlibat kasus korupsi.

* Adalah tulisan yang ditulis ulang dengan penambahan analisis seperlunya dari sebuah laporan penelitian dengan judul "Dinamika Penyusunan Anggaran Daerah: Studi Tentang Proses Penetapan Program dan Alokasi Anggaran Belanja Daerah di Kabupaten Sleman."

Sistem Penganggaran di Sektor Publik

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategi telah selesai dilakukan.¹⁶² Terkait dengan Kabupaten Sleman, anggaran sektor publik penting untuk disusun karena anggaran merupakan alat pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

- a. Anggaran diperlukan karena kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Di Kabupaten Sleman dengan penduduk lebih kurang satu juta orang hanya mempunyai PAD di tahun 2009 sebesar Rp117.315.380.710 dengan total belanja Rp939.638.240.234,85. Artinya, anggaran diperlukan karena keterbatasan sumber daya (*scarcity of source*) dan pilihan (*choise*) dan *trade off*.
- b. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran sektor publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas oleh lembaga-lembaga publik yang ada, dengan bentuk melakukan pembangunan dan menyelenggarakan layanan untuk masyarakat.

Berdasarkan pengertian tersebut pengurusan keuangan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Yang dimaksud dengan APBD adalah rencana operasional keuangan pemerintah daerah, di mana satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan di lain pihak menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran dimaksud.¹⁶³

Bila dilihat secara lebih menyeluruh, komponen APBD dalam garis besarnya terbagi menjadi tiga kelompok utama, yaitu 1) anggaran pendapatan; 2) anggaran belanja daerah; 3) anggaran pembiayaan. Pendapatan daerah adalah semua penerimaan dalam periode tahun anggaran yang menjadi hak daerah. Belanja daerah adalah semua pengeluaran dalam periode tahun anggaran yang menjadi beban daerah. Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah.

Dinamika dalam Perumusan Anggaran Daerah

Ketika perumusan kebijakan anggaran dilakukan di Kabupaten Sleman, setiap unit SKPD akan mengajukan usulan rancangan anggaran belanja yang diverifikasi lebih lanjut oleh Tim Panitia Anggaran Daerah. Usulan yang diajukan oleh SKPD meliputi pembahasan mengapa program A berbesaran belanja sejumlah X atau mengapa program B berbesaran belanja sejumlah Y. Setiap unit SKPD yang bisa menjelaskan kepada TAPD dan sesuai dengan pagu anggaran yang ada, maka usulan itu akan ditindaklanjuti. Proses ini dilakukan setelah ditandatangani nota antareksekutif dan legislatif. Nota kesepakatan yang ditandatangani memuat proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang menjadi pedoman bagi SKPD untuk menyusun RASKPD. Dengan logika hukum yang seperti itu, seharusnya RASKPD disusun setelah nota kesepakatan ditandatangani. Namun, dalam praktiknya RASKPD disusun oleh SKPD setelah mendapatkan gambaran dari TAPD mengenai jumlah pembiayaan dan jumlah biaya rutin. Dengan gambaran besaran angka yang diberikan oleh TAPD maka masing-masing SKPD akan menyusun estimasi perkiraan belanja tahunan.

Pada tahap inilah para aktor akan merasionalisasikan dan melakukan advokasi atas agenda yang mereka sampaikan dengan segala argumentasi dan strateginya. Kenyataan tersebut tidak hanya berlangsung dalam arena formal pembahasan, akan tetapi juga terjadi di luar arena formal yang dimainkan oleh aktor internal yang memiliki kewenangan dan aktor eksternal yang memiliki kepentingan tertentu. Agar harapan setiap aktor terakomodasi dalam hasil keputusan kebijakan,

¹⁶² Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta: Andi, 2005), hlm. 17

¹⁶³ Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Penerbit Selemba Empat. 2007, hlm. 56.

Tabel 1. Komponen APBD

Pendapatan	Belanja	Pembiayaan
Pendapatan Asli Daerah: <ul style="list-style-type: none">- Pajak daerah- Retribusi daerah- Bagian laba usaha daerah- Lain-lain pendapatan asli daerah	Belanja Aparatur Daerah; <ul style="list-style-type: none">• Belanja Administrasi Umum<ul style="list-style-type: none">- Belanja pegawai/personalia- Belanja barang dan jasa- Belanja perjalanan dinas- Belanja pemeliharaan• Belanja Operasi & Pemeliharaan<ul style="list-style-type: none">- Belanja pegawai/personalia- Belanja barang dan jasa- Belanja perjalanan dinas- Belanja pemeliharaan• Belanja modal/pembangunan	Penerimaan Daerah: <ul style="list-style-type: none">- Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu- Transfer dari dana cadangan- Pinjaman dan obligasi- Hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan- Penerimaan kembali polis asuransi
Dana Perimbangan: <ul style="list-style-type: none">- Bagi hasil pajak- DAU, DAK- Dana perimbangan dari provinsi- Bagi hasil pajak/bukan pajak dari provinsi- Bagi hasil pajak dari provinsi- Bagi hasil bukan pajak dari provinsi	Belanja Pelayanan Publik: <ul style="list-style-type: none">• Belanja Administrasi Umum<ul style="list-style-type: none">- Belanja pegawai/personalia- Belanja barang dan jasa- Belanja perjalanan dinas- Belanja pemeliharaan• Belanja Operasi & Pemeliharaan<ul style="list-style-type: none">- Belanja pegawai/personalia- Belanja barang dan jasa- Belanja perjalanan dinas- Belanja pemeliharaan• Belanja modal/pembangunan	Pengeluaran Daerah <ul style="list-style-type: none">- Transfer dana cadangan- Penyertaan modal- Pembayaran utang pokok yang jatuh tempo- Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu
Lain-lain pendapatan yang sah	Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan belanja tidak tersangka.	

Sumber: Kepmendagri No. 29 tahun 2002

kemampuan aktor bernegosiasi menjadi salah satu faktor penentunya di tengah kontestasi atas banyaknya masalah yang harus dibiayai secara maksimal, sementara dana yang dimiliki terbatas. Dalam situasi ini para aktor akan melakukan *bar-gaining* dengan mendayagunakan basis kekuasaannya untuk menguatkan daya tawar, sampai pada tahapan pembuatan konsensus¹⁶⁴.

Proses politik dalam kebijakan anggaran dapat dianalisis melalui sebuah teori yang disebut teori pilihan publik (*public choice*). Teori pilihan publik menggambarkan adanya kelembagaan dasar di dalam politik, yakni suatu pertukaran atau kontrak politik antara kedua belah pihak di dalam pasar politik (*political market*). Ranah informal pembahasan memungkinkan terjadinya ruang *consensus building* yang bisa saja efektif, tetapi juga bisa menjadi arena kolusi bersama antaraktor internal dengan eksternal perumus

kebijakan. Akan tetapi ,kondisi politik yang oligopoli (*political oligopoly market*) dan asimetris seperti itu, hanya akan melahirkan para “bandit politik”. Seperti yang dikatakan oleh Allan Drazen:¹⁶⁵

The strong budget cycle in those countries accounts for the finding of a budget cycle in larger samples that include these countries; when these countries are removed from the larger sample, so that only “established” democracies remain, the political budget cycle disappears. The political deficit cycle in new democracies accounts for findings in both developed and less developed economies, for the finding that the cycle is stronger in weaker democracies, and for differences in the political cycle across governmental and electoral systems. Our findings may reconcile two contradictory views of pre-electoral manipulation, one arguing it is a useful instrument to gain voter support and a widespread empirical phenomenon, the other arguing that voters punish rather than reward fiscal manipulation.

¹⁶⁴ Purwo Santoso, dkk. *Menembus Ortoksi Kebijakan Publik*. Dalam M. Ridwan Jafar. “Politik Anggaran Daerah, Studi tentang Proses Perumusan Kebijakan Anggaran dalam Penyusunan APBD Tahun 2005 di Kabupaten Mamuju, Provinsi Sulawesi Barat”. Yogyakarta, tesis, 2006, hlm. 31–32.

¹⁶⁵ Adi Brender and Allan Drazen. *Political Budget Cycles in New versus Established Democracies*. Tel Aviv University, University of Maryland, 2004 hlm. 1.

Situasi seperti itu sering diistilahkan sebagai fenomena *brokery* di mana kepentingan substantif setiap aktor yang terlibat ternyata menyelipkan kepentingan terselubung aktor itu sendiri maupun pesanan (*by order*) aktor eksternal. Keberadaan fenomena itu memang tidak diragukan namun sulit dibuktikan secara empiris, sehingga pada level metodologis hampir tidak mungkin melakukan pelacakan. Selain aktor, kompetisi dan interaksi sebenarnya terjadi di antara masalah-masalah yang dihadapi untuk memperebutkan ruang pembiayaan yang akan disuarakan aktor di tengah kondisi keterbatasan sumber daya pendanaan itu sendiri.

Pada bagian yang lain, sebuah model pembuatan kebijakan yang relatif signifikan, mirip dengan model inkremental, memperlihatkan interaksi aktor, bisa ditemukan dalam Aron Wildavsky yang berjudul politik *The Politic The Budgetary Process*. Asumsi utama Wildavsky adalah penganggaran belanja pemerintah adalah inkremental, terpisah-pisah, *nonprogrammatic*, dan *sequential*. Ini disebabkan sifat pluralistik dari suatu situasi pembuatan anggaran belanja. Selanjutnya Wildavsky menjelaskan pemikiran ini dengan mengatakan bahwa proses yang dikembangkan guna melakukan komparasi interpersonal tidak didasari kepentingan ekonomi, melainkan sarat dengan kepentingan politik. Konflik-konflik dipecahkan (dengan landasan kesepakatan pada peran) dengan menerjemahkan preferensi-preferensi yang berbeda melalui sistem politik ke dalam unit-unit yang disebut pemilihan dalam tipe-tipe wewenang, seperti *veto power*. Strategi melibatkan politik sebenarnya faktor yang menentukan dalam proses anggaran belanja dan kinerjanya. Lebih jauh Wildavsky mengatakan sebagai berikut.

*Budgeting is incremental, not comprehensive. The beginning of wisdom about agency budget is that almost never actively reviewed as a whole every year in the sense of reconsidering the whole of all existing programs as compared to all possible alternatives. Instead, it is based on last year's budget with special attention given to a narrow range of increase. Thus, the men who make the budget are concerned with relatively small increments to an existing base. Their attention is focused on a small number of items over which the budgetary battle fought*¹⁶⁶

Singkatnya, argumen pokok Wildavsky adalah bahwa proses anggaran belanja mempunyai alternatif terbatas. Hanya penyesuaian-penyesuaian yang secara relatif kecil dari anggaran belanja sebelumnya dapat dibuat. Konsep ini mirip dengan yang diperkenalkan Lindblom, yaitu "*partitional mutual adjustment*".

Dalam kondisi yang disebutkan oleh Wildavsky, diperlukan *sharing dan bargaining*¹⁶⁷ kepentingan seperti pembagian dan distribusi alokasi anggaran untuk setiap agenda yang disesuaikan oleh masing-masing aktor. *Sharing* akan menentukan program yang muncul dan berapa alokasi yang disiapkan. *Sharing* akan menghasilkan banyak model hasil kontestasi anggaran, antara lain:

- pengurangan dan penghapusan agenda dan biaya;
- penambahan dan perubahan lokasi kegiatan anggaran; dan
- persetujuan atas revisi volume pekerjaan.

Di Kabupaten Sleman, dari studi dokumen yang dilakukan diketahui bahwa setiap tahunnya dalam periode 2005–2010, belanja masing-masing SKPD tidaklah tetap. Misalnya belanja SKPD pendidikan tahun 2006 adalah 42% dari total belanja daerah, 35% pada tahun 2007, berturut-turut 37% dan 40% pada tahun 2008 dan 2009. Untuk belanja tahun 2010 belum bisa dihitung, karena pada saat penelitian APBD Kabupaten Sleman untuk tahun 2010 sedang dibahas. SKPD lain yang juga dihitung dan dicermati dari dokumen adalah SKPD kesehatan, yang pada tahun 2006 belanja bidang kesehatan adalah 6% dari total belanja daerah, 7 % pada tahun 2007, 8% dan 7% pada tahun 2008 dan 2009. Implikasi dari proses seperti ini, bisa saja menyebabkan tidak maksimalnya sebuah agenda direncanakan secara teknis, namun berkeadilan dalam kacamata politis. Karena yang terjadi adalah proses pembagian alokasi sumber daya yang biasanya mengabaikan azas manfaat dari sebuah agenda.

Little, Brown & co. Dalam Budi Winarno. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo, hlm. 112.

¹⁶⁷ Michael Howlett, et.al. *Studying public policy: Policy Circles and Policy Subsites*. Oxford university Press, 1995, hlm. 141.

¹⁶⁶ Aron Wildavsky. *The Politics of Budgetary Process*. Boston:

Prioritas pembangunan Kabupaten Sleman Tahun 2009:

1. Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran
2. Revitalisasi pertanian dan kehutanan
3. Peningkatan kualitas kesehatan dan pendidikan
4. Pengembangan kawasan strategis, peningkatan dan pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam
5. Peningkatan pendapatan daerah
6. Peningkatan keamanan dan ketertiban

Sumber: Nota Keuangan Kabupaten Sleman Tahun 2009

Situasi seperti inilah yang dibahasakan sebagai politik anggaran. Politik anggaran akan berlangsung dalam mekanisme dan prosedur formal maupun informal yang mempertemukan kedua lembaga tersebut dalam pembahasan kebijakan anggaran. Mekanisme itu diciptakan sebagai upaya sistematisasi model pembahasan anggaran agar didapat keputusan yang mampu memenuhi harapan semua pihak. RAPBD yang telah dikerjakan eksekutif Kabupaten Sleman selanjutnya diserahkan kepada DPRD untuk dipelajari dan untuk dibahas. Proses penetapan itu terdiri atas beberapa tahapan yang jika diperinci per tahapannya adalah sebagai berikut.

1. Penyampaian nota keuangan oleh Bupati Sleman.
2. Pandangan umum oleh panitia anggaran dan oleh fraksi-fraksi.
3. Jawaban oleh eksekutif yang disampaikan oleh Bupati terhadap pandangan panitia anggaran dan fraksi.
4. Sinkronisasi pandangan akhir oleh panitia anggaran dan oleh fraksi-fraksi.
5. Penetapan RAPBD menjadi APBD.

Nota keuangan yang disampaikan oleh Bupati Sleman, berisikan kondisi dan kebijakan anggaran pendapatan daerah, kondisi dan kebijakan anggaran belanja daerah, kondisi dan kebijakan anggaran pembiayaan pada tahun yang direncanakan. Nota Keuangan APBD Kabupaten Sleman Tahun 2009 dibacakan oleh Wakil Bupati Kabupaten Sleman Sri Purnomo pada tanggal 3 Desember 2008 pada sidang paripurna yang diselenggara-

kan oleh DPRD Kabupaten Sleman. Agenda ini kemudian dilanjutkan sidang berikutnya dengan agenda penyampaian pandangan umum oleh panitia anggaran dan oleh fraksi-fraksi.

Pandangan umum panitia anggaran dan fraksi-fraksi berisikan tanggapan dan rekomendasi. Beberapa tanggapan dan rekomendasi fraksi yang dibacakan dalam sidang pembacaan pandangan umum fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2009 pada tanggal 6 Desember 2008¹⁶⁸. Secara ringkas pandangan umum fraksi-fraksi terlihat di bawah ini.

Pandangan dari Fraksi Kebangkitan Bangsa

- a. Kenaikan DAK Kabupaten Sleman cukup signifikan, yaitu sebesar Rp25,8 miliar tentunya dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana publik terutama jalan, jembatan, dan fasilitas lain.
- b. Dalam mengatasi kemiskinan dan banyaknya pengangguran, maka pembangunan prasarana fisik di desa perlu dilakukan dengan sistem padat karya.
- c. Perlu adanya penambahan bantuan sosial bagi Ormas dan juga Rois.
- d. Kekurangan bantuan aspal Rp1.000.000.000,00.

Perlu dicatat, fraksi Kebangkitan Bangsa tidak memberikan rekomendasi khusus terkait dengan tanggapan mereka. Yang menarik dari tanggapan fraksi ini adalah lebih ditekankannya pada pembangunan yang bersifat fisik, dan tanggapan pun dilakukan pada hal-hal yang bersifat global.

Pandangan Fraksi Partai Golkar

- a. Eksekutif sepantasnya memperhatikan keberadaan linmas yang ada di lingkungan RT/RW sebagai ujung tombak pelaksana pemerintah perkampungan dan kemasyarakatan di desa. Yang perlu mendapat perhatian adalah bentuk kesejahteraan bagi mereka

¹⁶⁸ Selengkapnya bisa dibaca dalam *Risalah Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Sleman tentang Pembahasan Perda tentang APBD Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2009*. Dibukukan oleh Sekeretariat DPRD Kabupaten Sleman, 2008.

yakni dengan menaikkan tunjangan RT/RW, linmas, tenaga-tenaga relawan yang selalu siap membantu tugas-tugas pemerintahan di setiap momen kegiatan demokrasi.

- b. Mengenai pajak (PBB), FPG mengusulkan agar pemerintah meninjau ulang NJOP, karena realitanya di masyarakat banyak keluhan dan keberatan lantaran kenaikan PBB yang tidak seimbang dengan hasil pertanian yang diperoleh.

Dari tanggapan oleh fraksi Golkar tersebut yang menonjol dari usulannya adalah usulan yang terkait langsung dengan kepentingan konstituen.

Pandangan Fraksi PKS

- a. Mendukung penganggaran jaminan pendidikan dengan komitmen bersama senilai Rp12 miliar, meskipun dalam APBD murni 2009 baru dianggarkan Rp7,5 miliar, telah disepakati bersama bahwa perubahannya akan dipenuhi dalam APBD 2009 Perubahan. FPKS mengharapkan program ini dapat memberikan solusi bagi kesulitan biaya siswa, terutama yang berasal dari keluarga tidak mampu. Selain itu, eksekutif diminta segera menyusun regulasi pelaksanaannya dan memperbaiki pendataannya, sebab semua siswa miskin harus mendapatkan fasilitas pendi-

dikan gratis dan berkualitas dari jenjang SD hingga SMA/SMK tanpa membedakan apakah mereka di sekolah negeri atau sekolah swasta.

- b. Mendukung kesepakatan bersama untuk menganggarkan jaminan kesehatan bagi warga miskin senilai Rp8,342 miliar. Meskipun karena keterbatasan anggaran pada APBD murni baru dianggarkan Rp4,171 miliar, telah disepakati kekurangannya akan dianggarkan pada APBD Perubahan 2009. Fraksi sekaligus meminta agar program ini diperluas cakupannya pada RS swasta yang tersebar di seluruh Kabupaten Sleman sehingga memudahkan masyarakat untuk mendapatkan layanan.

Dari pandangan fraksi-fraksi tersebut di atas, terlihat bahwa belum ada usulan kongkret yang diberikan oleh legislatif dalam penetapan program dan pengalokasian anggaran belanja daerah. Setelah Sidang yang kedua itu, maka agenda atau pembahasan selanjutnya adalah penyampaian jawaban dari eksekutif terhadap pandangan umum yang disampaikan panitia anggaran dan fraksi. Namun, terkadang di dalam mekanisme tersebut tercipta pula pola-pola interaksi yang terbatas pada elite aktor-aktor yang terlibat guna membentuk prakondisi dan distorsi bagi kontestasi dan relasi dalam pembahasan anggaran daerah.

Tabel 2. Struktur Perumus Kebijakan Anggaran Daerah

AKTOR	PERANAN STRATEGISNYA
Kepala Daerah	Pemegang tertinggi kebijakan anggaran. Visi misinya harus menjadi acuan APBD
Sekretaris Daerah	Menjadi ketua panitia anggaran eksekutif dan mengkoordinasikan semua proses penyusunan dan pembahasan anggaran.
Bappeda	Menjadi koordinator perencana, memfasilitasi proses sinkronisasi usulan masing-masing SKPD.
BKRD (Bagian Keuangan)	Mengkoordinasikan penyusunan rencana belanja aparatur.
SKPD	Menyusun renstra berdasarkan RPJMD, menyusun renja berdasarkan renstranya, mengikuti proses perencanaan, menyusun RKA SKPD, serta mengikuti proses pembahasan dengan legislatif dan komisi-komisi.
Pimpinan DPRD dan Pimpinan Fraksi	Membahas dan menandatangani MOU KUA & PPAS, serta APBD. Membahas RAPBD yang diajukan eksekutif dan memiliki hak untuk menolak dan menerima secara politis, yang disebut dengan pandangan fraksi.
Pimpinan Komisi	Membahas RAPBD yang diajukan eksekutif dan memanggil SKPD yang sesuai dengan bidangnya masing-masing.
Anggota DPRD	Memiliki hak suara untuk setuju dan tidak setuju, baik sebagai anggota fraksi, komisi, pimpinan.
Panggar Legislatif	Membantu kerja legislatif untuk membahas secara mendalam bersama panggar eksekutif terhadap RAPBD.

Kurang Efektifnya Pembahasan oleh Legislatif

Sementara untuk menjalankan roda pemerintahan dan aktivitas pembangunan, Kabupaten Sleman memiliki perangkat pemerintahan daerah yang diatur dalam Perda Kab. Sleman Tahun 2003, dengan komposisi dua sekretariat, lima badan, sembilan dinas, dan lima kantor, ditambah beberapa institusi penting lainnya. Dan saat penelitian berlangsung sedang direncanakan pergantian komposisi. Untuk pembahasan dan penganggaran pembangunan yang harus berlangsung setiap tahun, lembaga eksekutif daerah memiliki tim yang disebut dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, yang beranggotakan penjabat-penjabat pimpinan dari seluruh instansi di lingkungan pemerintahan Kabupaten Sleman. Posisi pimpinan pada tim khusus anggaran ini dijabat oleh bupati sebagai pimpinan tertinggi eksekutif di Kabupaten Sleman, selanjutnya oleh Sekretaris Daerah, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang merupakan badan yang khusus bekerja dalam hal perencanaan pembangunan daerah dan Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKKD) sebagai unit kerja yang membidangi urusan keuangan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Perangkat Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman

Sekretariat Daerah
Sekretariat Dewan
Dinas Permukiman, Prasarana Wilayah dan Perhubungan
Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam
Dinas Pertanian dan Kehutanan
Dinas Perdagangan, Perindustrian, Koperasi dan Penanaman Modal
Dinas Kesehatan
Dinas Pendidikan
Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Keluarga Berencana
Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat
Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Badan Pengawasan Daerah
Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah
Badan Pengendalian Pertanahan Daerah
Badan Kepegawaian Daerah
Rumah Sakit Umum Daerah
Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah
Kantor Telekomunikasi dan Informatika
Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan
Kantor Pengelolaan Pasar

Kantor Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil
Balai Latihan Kerja
Kecamatan

Sumber: Bagian Organisasi Kabupaten Sleman

Hal lain yang perlu dikemukakan berkaitan dengan kondisi lembaga eksekutif daerah Kabupaten Sleman pada saat penelitian dilaksanakan, serta saat pembahasan anggaran akhir tahun 2009 dan penganggaran 2010, posisi Bupati Kabupaten Sleman dijabat oleh penjabat sementara, yang dalam hal ini adalah Wakil Bupati Kabupaten Sleman, Sri Purnomo. Keadaan itu terjadi karena Bupati Kabupaten Sleman yang terpilih pada tahun 2005 untuk periode 2005–2010, terkait masalah hukum dan sedang menjalani proses persidangan di Pengadilan Negeri Kabupaten Sleman.

Sementara itu, Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Sleman periode 2004–2009 diisi oleh 45 orang dengan perincian seperti tercantum pada Tabel 4 berikut:

Tabel 4. Wakil-wakil Partai Di DPRD Kabupaten Sleman Hasil Pemilu 2004

No.	Nama Partai	Jumlah Wakil (Orang)
1	PDIP	10
2	PAN	7
3	PKB	7
4	Golkar	5
5	PPP	4
6	PKS	6
7	Demokrat	3
8	PKPB	1
9	PDS	1
Jumlah		45

Keempat puluh lima orang anggota legislatif tersebut adalah wakil rakyat dari enam daerah pemilihan. Wilayah I merupakan gabungan dari tiga kecamatan (yaitu Tempel, Sleman, dan Ngaglik), wilayah II adalah gabungan empat kecamatan (Turi, Pakem, Ngemplak, dan Cangkringan), wilayah III adalah gabungan dari tiga kecamatan (yaitu Prambanan, Kalasan, dan Brebah), sedangkan wilayah IV hanya ada satu kecamatan yaitu Kecamatan Depok, karena merupakan kecamatan dengan penduduk terpadat di Kabupaten Sleman. Selanjutnya, wilayah V terdiri atas dua keca-

matan (Mlati dan Gamping), serta wilayah VI terdiri atas empat kecamatan (Godean, Moyudan, Minggir, dan Seyegan).

Masing-masing wakil daerah pemilihan memperjuangkan konstituen di daerah pemilihannya. Perjuangan dilakukan bersama kekuatan partai yang tergabung dalam fraksi yang ada, sehingga dalam pembahasan kekuatan masing-masing partai juga kelihatan. Misalnya, fraksi Partai Keadilan Sejahtera menegaskan pula bahwa dalam hal penyusunan anggaran, setiap SKPD seharusnya merujuk pada kebutuhan riil di setiap SKPD. Namun, upaya penghematan yang seharusnya dilakukan oleh setiap SKPD tidak selayaknya mengakibatkan penurunan kinerja dari SKPD tersebut. Apa yang dikemukakan tersebut mungkin ada benarnya, karena penulis juga melihat bahwa masih terjadi pengulangan usulan program di setiap tahun anggaran. Bila kita menelusuri risalah rapat-rapat paripurna beberapa tahun anggaran, terlihat bahwa dari tahun ke tahun kritik menyangkut masalah yang sama, yaitu persoalan efektivitas dan efisiensi. Akan tetapi, disayangkan bahwa sikap kritis itu tidak berupa saran yang kongkret sehingga dapat dikatakan bahwa apa yang dikemukakan anggota DPRD Kabupaten Sleman masih pada level normatif.

Dalam rapat-rapat pembahasan, anggota legislatif dapat melakukan penambahan agenda, atau melakukan penegasan, baik tentang rencana-rencana yang lain maupun rencana yang lebih mikro. Rasionalisasi usulan agenda oleh para anggota legislatif dalam rapat-rapat pembahasan RAPBD bukan tidak mungkin menyelipkan *hidden agenda* (agenda tersembunyi) personal mereka.

Di samping itu, patut dicatat bahwa kendati terjadi pembahasan yang panjang, pada kenyataannya rapat ini tidak begitu signifikan mampu memengaruhi kebijakan dan penetapan program serta pengalokasian anggaran. Bahkan terkesan panitia anggaran di legislatif tidak terlalu berfungsi. Dari usulan yang diajukan oleh eksekutif, legislatif hanya mampu mengubah 10-20 persen terhadap usulan eksekutif tersebut. Perubahan dimaksud sudah termasuk di dalamnya ihwal angka dan program.

Nota Keuangan yang disampaikan oleh Bupati Sleman, berisikan Kondisi dan Kebijakan

Anggaran Pendapatan Daerah, Kondisi dan Kebijakan Anggaran Belanja Daerah, serta Kondisi dan Kebijakan Anggaran Pembiayaan pada tahun yang direncanakan.¹⁶⁹ Agenda ini kemudian dilanjutkan sidang berikutnya dengan agenda penyampaian pandangan umum oleh panitia anggaran dan oleh fraksi-fraksi. Ditinjau dari sisi dinamika penyusunan anggaran atau yang oleh Wildavsky disebut sebagai politik anggaran, tanggapan dari panitia anggaran terhadap dokumen RAPBD tahun 2008 belum memperlihatkan kalau di dalam prosesnya berlangsung dengan apa yang disebut sebagai *bargaining*. Karena jika dicermati bahasa-bahasa tanggapan itu tidak ada yang bersifat menekan eksekutif agar bersedia mengikuti alur berpikir legislatif, malahan dapat dikatakan alur pikir legislatif yang terwakili melalui panitia anggaran juga tidak terlihat. Dari dokumen dan risalah tiga rapat paripurna terdahulu, rata-rata komentar hanya menyangkut hal-hal populer di saat tahun anggaran, seperti persoalan pengadaan buku dan penyelesaian pendirian stadion di Kabupaten Sleman.

Setelahnya adalah tahapan yang disebut dengan sinkronisasi yang dilangsungkan dalam rapat komisi.¹⁷⁰ Pembahasan sinkronisasi di dalam rapat-rapat komisi ini dilaksanakan dengan mengundang instansi-instansi yang menjadi mitra, untuk kemudian dilakukan pembahasan per bidang yang dibawah oleh komisi bersangkutan. Pembahasan di komisi diawali dengan rapat dengar pendapat dengan semua unsur masyarakat, atau yang sering disebut sebagai *public hearing*, yang dilanjutkan dengan rapat internal masing-masing komisi, dan kemudian komisi mengundang SKPD terkait untuk melakukan konsultasi. Di sini terlihat bagaimana persetujuan yang diberikan oleh legislatif lebih pada pertimbangan politik dan kepentingan pribadi para aktor.

¹⁶⁹ Nota Keuangan APBD Kabupaten Sleman Tahun 2009 dibacakan oleh Wakil Bupati Kabupaten Sleman, Sri Purnomo, pada tanggal 3 Desember 2008 dalam sidang paripurna yang diselenggarakan oleh DPRD Kabupaten Sleman.

¹⁷⁰ Di dalam struktur kelembagaan legislatif Kabupaten Sleman, terdapat beberapa alat kelengkapan yang menunjang kinerja lembaga tersebut. Salah satu perangkat DPRD yang dibuat adalah komisi-komisi. Ada empat komisi di DPRD Kabupaten Sleman, yaitu Komisi A membawahi hukum dan pemerintahan, Komisi B mengurus soal keuangan, Komisi C bidang pembangunan, dan terakhir Komisi D bidang kesejahteraan.

Proses Perencanaan dan Penyusunan Prioritas Pembangunan

Proses penyusunan dan pengalokasian APBD Kabupaten merupakan rangkaian kegiatan yang diawali dari proses perencanaan hingga penganggaran yang saling terkait dan tidak terpisahkan, keduanya merupakan proses yang menyatu. Tahapan perumusan kebijakan pembangunan dimulai dari penjaringan masalah dan agenda yang diharapkan masyarakat hingga pada tahapan disahkannya APBD tiap tahunnya.

Dalam proses penyusunan RPJMD terlihat dinamika yang menggambarkan proses pemenuhan kepentingan aktor yang terlibat dalam penyusunan, yaitu antara pasangan bupati terpilih dengan tim yang dibentuk bappeda. Kepentingan yang menonjol adalah kepentingan dari pasangan bupati terpilih. Situasi seperti itu sering diistilahkan sebagai fenomena *brokery*, di mana setiap aktor yang terlibat ternyata menyelipkan kepentingan terselubung aktor itu sendiri maupun pesanan (*by order*) aktor eksternal. Agar harapan setiap aktor terakomodasi dalam hasil keputusan kebijakan, kemampuan aktor bernegosiasi menjadi salah satu faktor penentunya di tengah kontestasi atas banyaknya masalah atau program yang harus dimasukkan ke dalam dokumen RPJMD.

Kenyataan tersebut tentunya sangat ironis mengingat kepentingan yang diperjuangkan mestinya ialah kepentingan rakyat. Bila kita menengok data di lapangan menunjukkan masih cukup tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Sleman yaitu 58.701 kepala keluarga (KK) dari total 250.847 KK. Ini berarti permasalahan penting di daerah ini ialah masih terdapatnya sekitar 23,40% penduduk miskin dan masih belum terpenuhi kebutuhan masyarakat akan lapangan kerja.

Kontestasi kepentingan antaraktor dalam penyusunan program RPJMD jelas masih berorientasi pada aspek politik, di mana para aktor melihat alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politik beserta kelompoknya (*clientele group*). Dalam hal ini dapat disebutkan antara lain kepentingan bupati terpilih yang harus memenuhi janji kepada masyarakat pemilihnya, walaupun kemudian proses itu menjadi sulit karena harus disesuaikan dengan potensi Kabupaten Sleman. Keputusan seperti itu harus

diambil, karena jika semuanya tidak terpenuhi akan mengakibatkan kekecewaan pada masyarakat pemilih. Inilah yang merupakan keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan-tujuan kelompok kepentingan.

Tabel 5 memberi penjabaran analisis kesesuaian arah kebijakan pembangunan sosial, dengan melihat konsistensi antara visi dan misi kepala daerah terpilih dan prioritas dalam RPJMD periode tahun 2005–2010 dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) pada tiap-tiap tahun anggaran. Terlihat dari dua dokumen yang ada bahwa prioritas dalam RKPD tahunan mulai dari tahun 2007 hingga 2009 adalah sama. Tentunya tidak ada yang salah dengan samanya prioritas pembangunan dalam RKPD tahunan tersebut. Hal ini bisa disebabkan karena memang prioritas di tahun 2007 masih belum terwujud sehingga kembali harus menjadi prioritas di tahun-tahun berikutnya.

KUA yang Terabaikan

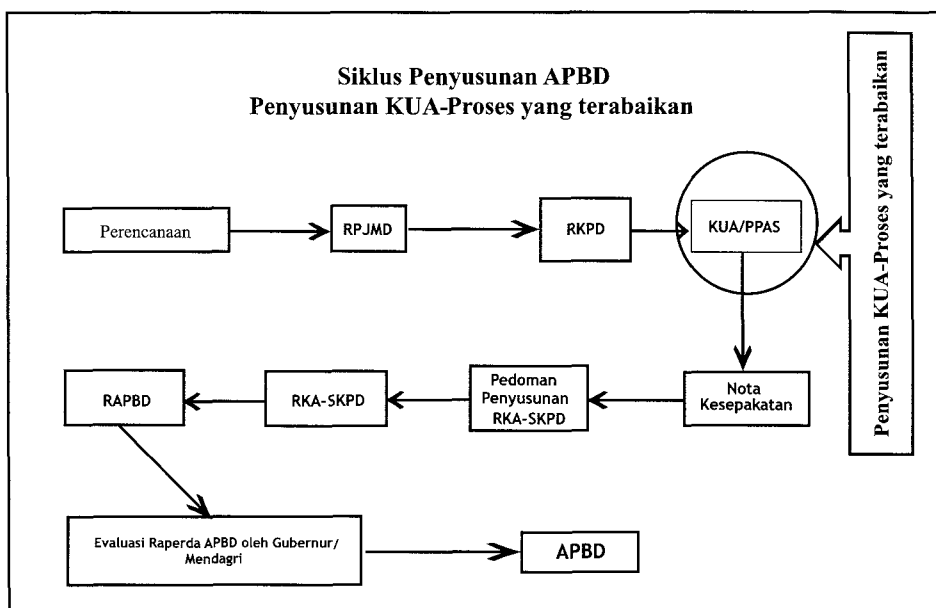
Perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) tiap tahunnya adalah sebuah proses perumusan kebijakan anggaran dengan aspek kualitatif karena aspek kuantitatifnya tertuang dalam Rancangan Anggaran Belanja Daerah (RAPBD). Selain KUA sebenarnya ada dokumen kualitatif lainnya dalam proses penetapan program dan pengalokasian anggaran daerah, yaitu dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

Pada proses penyusunan program dan perencanaan penganggaran setiap tahunnya di Kabupaten Sleman, ada beberapa tahapan yang dilewati, mulai dari tahapan perencanaan hingga penganggaran, seperti yang dapat kita lihat Gambar 1.

KUA adalah sasaran dan kebijakan daerah dalam satu tahun anggaran yang menjadi petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai dasar penyusunan Rancangan APBD. KUA disusun dan disepakati oleh pemerintah daerah bersama DPRD dan tertuang dalam sebuah nota kesepakatan. KUA merupakan ruang pertemuan untuk menyatukan agenda pemerintah yang terdiri atas visi dan misi daerah, renstrada, kinerja masa lalu, kebijakan pemerintah pusat dan asumsi/estimasi keuangan daerah,

Tabel 5. Analisis Kesesuaian Arah Kebijakan Pembangunan Sosial

No	Visi Misi Kepala Daerah	Prioritas Pembangunan dalam RPJMD	RKPD		
	Visi : Terwujudnya masyarakat Sleman yang lebih sejahtera lahir dan batin tahun 2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan kualitas pelayanan publik terutama pendidikan dan kesehatan 2. Pemberdayaan masyarakat miskin 3. Peningkatan kontribusi pendapatan daerah dalam pembangunan 4. Ketersediaan data yang akurat dan mutakhir 5. Peningkatan peran serta masyarakat dan swasta dalam dunia usaha dan investasi 6. Stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat yang kondusif 	2007 <ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan kualitas pelayanan publik terutama pendidikan dan kesehatan 2. Peningkatan pemberdayaan masyarakat terutama masyarakat miskin 3. Rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana 4. Peningkatan peran serta masyarakat dan swasta dalam dunia usaha dan investasi 5. Revitalisasi pertanian dan kehutanan 6. Peningkatan stabilitas ketentraman dan ketertiban masyarakat yang kondusif 	2008 <ol style="list-style-type: none"> 1. Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran 2. Revitalisasi pertanian dan kehutanan 3. Peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan 4. Peningkatan kapasitas pemerintah daerah 5. Pembangunan infrastruktur, peningkatan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam 6. Peningkatan pendapatan daerah 7. Peningkatan keamanan dan ketertiban 	2009 <ol style="list-style-type: none"> 1. Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran 2. Revitalisasi pertanian dan kehutanan 3. Peningkatan kualitas kesehatan dan pendidikan 4. Peningkatan kualitas pelayanan publik 5. Pengembangan kawasan strategis, peningkatan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam 6. Peningkatan pendapatan daerah 7. Peningkatan keamanan dan ketertiban
	Misi				
	Menjaga terselenggaranya tata pemerintahan yang baik				
	Menjaga keberlanjutan kegiatan perekonomian masyarakat				
	Meningkatnya kualitas hidup dan kehidupan masyarakat				



Gambar 1. Siklus Penyusunan APBD

dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, guna menjawab persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat. KUA berisikan agenda umum pembangunan yang kemudian akan dijadikan payung untuk menentukan arah belanja setiap SKPD selama satu tahun penganggaran. Dalam KUA dimuat informasi tentang strategi pembangunan daerah sesuai dengan perkembangan situasi, muatan informasi itu didapatkan dengan terlebih dahulu melakukan jaring aspirasi masyarakat yang dilakukan di tahun sebelumnya, kemudian disusun proyeksi anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan tahun bersangkutan.

Di Kabuapten Sleman KUA dirumuskan oleh eksekutif, kemudian hasilnya diajukan ke DPRD untuk disetujui menjadi KUA melalui sebuah nota kesepakatan. DPRD sebagai lembaga politis kemudian bekerja mempelajari KUA usulan eksekutif, yang dilakukan oleh panitia anggaran. Selain dibahas oleh panitia anggaran sebenarnya di Kabupaten Sleman juga dilakukan pembahasan oleh masing-masing fraksi. Melalui panitia anggaran dan pembahasan di fraksi anggota DPRD yang merepresentasikan wilayah pemilihan, partai, dan berbagai kepentingan yang disuarakan dapat mengajukan usulan dan melakukan analisis kritis. Dari studi dokumen yang dilakukan selama periode 2005–2010 pembahasan KUA di Kabupaten Sleman hanya sekadar menguatkan apa yang sudah diagendakan pemerintah. Artinya, tidak ada perubahan signifikan atas pembahasan

yang terjadi dengan legislatif. Kenyataan ini dapat dibuktikan dengan cara membandingkan Rancangan KUA dengan dokumen KUA yang disetujui dan disahkan. Setelah pembahasan di panitia anggaran, kemudian hasil rumusan KUA tersebut dibahas dalam rapat paripurna DPRD yang melibatkan seluruh pimpinan dan anggota dewan dengan menghadirkan seluruh pimpinan SKPD. Pada saat ini DPRD membacakan pandangan umum panitia anggaran terhadap KUA dan juga pandangan umum fraksi. Pada saat ini sebenarnya anggota dewan masih diberikan kesempatan untuk mengkritisi dan untuk memastikan harapan konstituen. Akan tetapi, proses pembahasan KUA nyatanya tidak berlangsung lama, karena secara aklamasi antara eksekutif dan legislatif menyatakan kesepakatannya terhadap KUA yang diajukan oleh eksekutif, tanpa halangan atau kritik yang berarti.

Pembahasan KUA antara eksekutif dengan DPRD tidak begitu dinamis, ditandai dengan kurangnya aspirasi dan perdebatan yang berlangsung di dalamnya. Hal ini antara lain dikarenakan KUA masih berisi pernyataan-pernyataan umum tentang rencana pembangunan, belum spesifik dan belum mencantumkan nilai rupiah yang detail lantaran masih dicantumkan dengan sistem kelompok. Ini sebagaimana diungkapkan oleh seorang informan:¹⁷¹

¹⁷¹ Wawancara dengan RSH, salah satu anggota DPRD Kabupaten Sleman, pada 24 Juli 2009.

“Pembahasan KUA memang biasanya tidak memakan waktu lama, karena KUA itu *khan* masih sesuatu hal yang umum. Biasanya pembahasan yang panjang itu nanti saat membahas RAPBD, karena sudah ada angkanya sehingga lebih jelas”.

Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2010 misalnya menetapkan kebijakan umum belanja daerah adalah untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing satuan kerja perangkat daerah serta untuk memenuhi kebutuhan anggaran sesuai dengan prioritas yang ditetapkan. APBD tahun 2010 diperkirakan mencapai Rp1,006 triliun yang dipergunakan untuk belanja tidak langsung sebesar Rp715,104 miliar. Anggaran tersebut dipergunakan untuk membiayai gaji dan tunjangan pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, bagi hasil bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Selebihnya, dialokasikan untuk belanja langsung sebesar Rp291,662 miliar, yakni dipergunakan untuk membiayai program dan kegiatan masing-masing SKPD sesuai dengan fungsi dan urusan pemerintah daerah yang harus dilaksanakan.

Angka dan prioritas program yang diusulkan oleh pemerintah daerah (eksekutif) tidak berbeda dengan dokumen yang kemudian disepakati antareksekutif dan legislatif melalui nota kesepakatan antara Pemerintah Kabupaten Sleman dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman No. 48/Kep.KDH/B2009 dan No. 3/Kes-DPRD/2009 tanggal 6 November 2009 tentang Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2010. DPRD di sini agaknya belum merasa penting untuk mengkritisi KUA dengan sangat detail, karena dianggap belum strategis bagi kepentingan mereka.

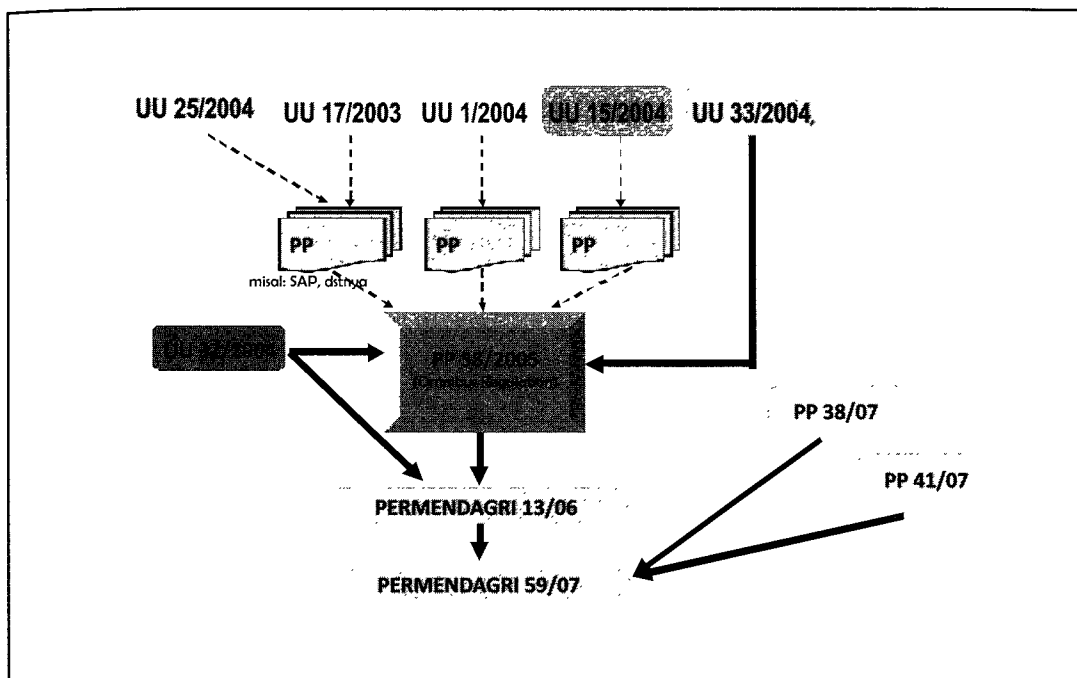
Di lain pihak, program dan alokasi anggaran dalam APBD adalah kompilasi dari usulan yang diajukan oleh masing-masing SKPD. Jika kita melihat kembali, sebenarnya tidak sepenuhnya anggaran belanja Kabupaten Sleman disusun berbasis kinerja, tetapi juga berupa penggabungan dengan *incremental budgeting*, yaitu sistem anggaran belanja dan pendapatan yang memungkinkan revisi selama tahun berjalan, sekaligus sebagai dasar penentuan usulan anggaran

periode tahun yang akan datang. Angka di pos pengeluaran merupakan perubahan (kenaikan) dari angka periode sebelumnya. Permasalahan yang harus diputuskan bersama adalah metode kenaikan/penurunan (*incremental*) dari angka anggaran tahun sebelumnya. Logika sistem anggaran ini adalah seluruh kegiatan yang dilaksanakan merupakan kelanjutan kegiatan dari tahun sebelumnya.

Regulasi APBD: Ruang Bagi Eksekutif untuk “Bermain”

Agaknya perlu untuk terus mengingatkan pemerintah daerah bahwa anggaran daerah adalah perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif. Untuk itu, pemerintah dilengkapi dengan rambu-rambu yang merupakan pedoman dalam penyusunan anggaran. Dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sleman, dasar hukum yang digunakan sebagai pedoman penyusunan itu cukup banyak dan juga rumit. Pada Gambar 2 ditunjukkan berbagai peraturan yang digunakan dalam penyusunan APBD.

Pada amandemen terakhir terhadap UUD 1945 pasal 18A ayat (2) diamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Ini kemudian menjadi dasar pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Selanjutnya, melalui Ketetapan MPR No. 1V/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002 Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA merekomendasikan kepada Pemerintah dan DPR agar melakukan perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh terhadap UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sejalan dengan amanat TAP MPR tersebut serta perkembangan dalam peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan



Gambar 2. Landasan Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah

Negara, UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, terjadilah perubahan mendasar dan menyeluruh dalam sistem keuangan negara. Adapun peraturan pemerintah (PP) yang lahir setelah perubahan perundang-undangan tersebut di antaranya adalah: PP No. 37 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan DPRD, PP No. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, PP No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, PP No. 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepala Daerah, dan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Di Kabupaten Sleman semua peraturan itu dijadikan dasar hukum dalam menyusun dokumen anggaran belanja daerah. Rencana anggaran kegiatan yang dibuat oleh SKPD di lingkungan pemerintah Kabupaten Sleman, yang disingkat dengan RASK, merupakan dokumen dasar dalam penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah. Dokumen dasar tersebut selanjutnya disampaikan kepada tim anggaran daerah untuk dievaluasi lebih lanjut mengenai kesesuaian program yang ada di unit kerja, kesesuaian program dan kegiatan unit kerja dengan tupoksinya, dengan strategi dan prioritas daerah serta dengan kewajaran dan target kinerja.

Setiap unit kerja diharuskan merasionalisasikan rencana kegiatannya pada setiap program, mulai dari tujuan, hasil dan manfaat setiap kegiatan. Selain itu proses revisi dan konfirmasi item dilakukan untuk mengoptimalkan ketepatan dengan *input* dari setiap SKPD dengan pusat data di bappeda. RASK harus mencerminkan kesesuaian dan konsistensi dengan KUA dan strategi prioritas yang telah ditetapkan. Misalnya, pada RAPBD tahun 2009 SKPD kesehatan mengajukan usulan program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat dengan anggaran sebesar Rp271.046.500 dan pada tahun anggaran 2010 program ini muncul kembali dengan nama program yang sama, yaitu program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat dengan anggaran sebesar Rp571.193.000. Serupa pula dengan itu, dari SKPD Pendidikan pada tahun 2007 mengusulkan program penyelenggaraan program PAUD dengan anggaran Rp175.000.000, namun pada tahun anggaran 2010 usulan ini kembali diajukan dengan nama program pengembangan pendidikan usia dini (PAUD) dengan anggaran sebesar Rp47.250.000 yang dilakukan dalam banyak kegiatan, yaitu pengembangan kurikulum, bahan ajar dan model pembelajaran pendidikan anak usia dini, penyelenggaraan koordinasi dan kerja sama PAUD, publikasi dan sosialisasi PAUD.

Pengulangan program dari tahun ke tahun anggaran tidak selalu salah, selama indikator capaian program yang diulang tersebut jelas dan terukur. Dalam kasus program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat seperti di atas, indikator capaiannya adalah sama, dan terlebih lagi di dalam dokumen Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) tahun 2009 keberhasilan program ini tidak dijelaskan, sehingga tentunya dari sisi fungsi anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*) APBD Kabupaten Sleman tidak bisa dijadikan indikator untuk menilai kinerja aparatur penyelenggara pemerintahan yang bertugas memberikan layanan kepada masyarakat.

Membandingkan usulan dana program antar-bidang dan antara satu dinas dengan dinas lainnya adalah salah satu upaya untuk meningkatkan posisi tawar terkait dengan usaha setiap SKPD untuk meningkatkan jumlah anggaran yang dikelola. Namun, terkadang kita menyaksikan bahwa peningkatannya itu tidak rasional, ini semua erat kaitannya dengan sistem penganggaran yang masih bersifat inkremental. Logika dari sistem anggaran ini adalah seluruh kegiatan yang dilaksanakan merupakan lanjutan kegiatan dari tahun sebelumnya. Kondisi yang terjadi dengan program dari dinas kesehatan yang disebutkan tadi tidak sepenuhnya demikian. Ini karena dengan nama program yang sama, rincian kegiatannya jauh berbeda. Tahun 2008 program yang dilaksanakan adalah pemberdayaan UKBM (Usaha Kesehatan Berbasis Masyarakat), penyebaran informasi kesehatan, pembinaan terpadu (PKK-KB Kes, TMKK), dan penyebaran informasi tentang bahaya narkoba terhadap kesehatan. Sedangkan pada tahun 2010 dengan jumlah anggaran yang jauh lebih besar kegiatan yang dilakukan adalah promosi kesehatan dan informasi sadar hidup sehat, penyuluhan masyarakat pola hidup sehat, peningkatan pemanfaatan sarana kesehatan dan peningkatan pendidikan tenaga penyuluhan kesehatan. Terlihat bahwa kegiatan di tahun 2010 bukanlah lanjutan kegiatan tahun 2008. Wildavsky menjelaskan ini adalah sebagai bentuk hasil dari sebuah kompromi-kompromi politik. Kompromi politik yang dilakukan oleh aktor, dalam hal ini adalah anggota TAPD dengan SKPD.

Kita ingin mengatakan bahwa sistem penganggaran yang digunakan di Kabupaten Sleman adalah anggaran yang berbasis kinerja, namun nyatanya dalam program-program, capaian kinerja belum bisa diukur. Kesepakatan yang terjadi dan kemudian ditetapkan menjadi APBD adalah salah satu bentuk dari keahlian aktor dalam hal ini eksekutif dalam melakukan negosiasi, dan menyakinkan legislatif, bahwa itu sesuai dengan kesepakatan dalam KUA, dan tidak bertentangan dengan aturan hukum penyusunan anggaran.

Kesimpulan

Aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan anggaran dalam perspektif politik anggaran masih senantiasa memperjuangkan kepentingan sendiri dengan berbagai strategi. Bagi eksekutif strategi yang paling aman adalah dengan senantiasa mengemukakan bahwa anggaran telah sesuai dengan aturan. Sementara, untuk kondisi semacam itu, legislatif biasanya tidak bisa berbuat banyak, terutama disebabkan pada dasarnya legislatif-DPRD tidak punya cukup pengetahuan di bidang penganggaran. Ditemukan bahwa masih banyak anggota legislatif yang tidak mengerti apa yang menjadi prioritas pembangunan Kabupaten Sleman. Selain itu, landasan prioritas oleh legislatif masih tersekat-sekat pada pemahaman pemenuhan kebutuhan para konstituen. Di dalam penyusunan APBD terjadi proses *sharing* dan *bargaining* kepentingan antaraktor.

Daftar Pustaka

- Brender, Adi, dan Allan, Drazen. 2004. *Political Budget Cycles in New versus Established Democracies*. Tel Aviv: University of Maryland.
- Bastian Indra. 2001. *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Jakarta.
- Halim, Abdul. 2007. *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Selemba Empat.
- Howlett, Michael, et.al. 1995. *Studying public policy: Policy Circles and Policy Subsites*. Oxford University Press.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- _____. 2004. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.

Santoso, Purwo, dkk. 2004. Menembus Ortoksi Kebijakan Publik. Dalam M. Ridwan Jafar. 2006. *Politik Anggaran Daerah, Studi tentang Proses Perumusan Kebijakan Anggaran dalam Penyusunan APBD Tahun 2005 di Kabupaten Mamuju, Provinsi Sulawesi Barat*. Yogyakarta.

Wildavsky, Aron. 1946. *The Politics of Budgetary Process*. Boston: Little, Brown & co. Dalam Budi Winarno. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Kepmendagri No. 29 Tahun 2002.