

**TRANSPARANSI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
(APBD) MELALUI PENERAPAN *E-BUDGETING*
(Dalam Perspektif Teori *Good Governance*)**

**BUDGET TRANSPARENCY OF LOCAL (APBD) APPLICATION
THROUGH *E-BUDGETING*
(In Perspective of Teory *Good Governance*)**

Hendra Wijayanto

Peneliti *Governance*
Universitas 11 Maret Surakarta
hendra.pelajar@gmail.com

ABSTRAK

Penerapan reformasi birokrasi di bidang anggaran manajemen dianggap tidak memiliki sistem terstruktur. Dalam pemerintah daerah, hal ini ditandai dengan transparansi yang rendah dan akuntabilitas dalam sistem penganggaran lokal. Sistem manajemen keuangan yang mana masih kontradiktif dengan tujuan pemerintahan yang baik membutuhkan transparansi dan akuntabilitas dalam semua bidang pemerintahan. Munculnya e-budgeting secara tidak langsung menjadi bukti pemanfaatan program e-government di Indonesia. Trasnparansi dan partisipasi masyarakat diharapkan mendukung pemerintah untuk melakukan perbaikan dalam kualitas pelayanan publik.

Kata Kunci : Reformasi Birokrasi, Good Governance, E-Budgeting, Good Governance

ABSTRACT

The application of bureaucracy reform in the field of management budget is considered not to having structurized systems. In a district government, it is characterized by low transparency and accountability in Local Budgeting system. Finance management system however still is contradictive with the objective of good governance that requires transparency and accountability in all areas of government. The emergence of e-budgeting indirectly becomes a proof of the utilization of e-government program in Indonesia. Transparency and public participation is expected to support government to make improvements in public service quality.

Keywords : *Bureaucratic Reform, Good Governance, E-Budgeting, Good Governance*

PENDAHULUAN

Menginjak era reformasi, perkembangan demokratisasi politik dan desentralisasi sistem pemerintahan telah membawa gebrakan baru dalam aktivitas birokrasi di Indonesia. Tidak hanya terfokus pada kebijakan politis yang kental akan peran administrator pusat, kebijakan tentang penyusunan dan alokasi anggaran pemerintahan daerah pun menjadi kajian administrasi publik yang mulai mendapat perhatian, baik dari lembaga formal pemerintah, masyarakat maupun peran pihak *non governmental institutions/ organizations*, terlebih lagi ketika *Good Governance* menjadi *guideline* utama dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.

Anggaran daerah sering disebut dengan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). APBD adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode tertentu (1 tahun). Pada awalnya fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat, maka disini fungsi anggaran adalah sebagai alat pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kebijakan publik. Dengan melihat fungsi anggaran tersebut maka seharusnya anggaran merupakan

power relation antara eksekutif, legislatif dan rakyat itu sendiri.

Berdasarkan pernyataan di atas, realita di lapangan mengenai transparansi APBD masih belum maksimal. Hal ini dapat diketahui seperti kasus yang terjadi di Kalimantan. Dimana, menurut Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang ada disana, transparansi pengelolaan keuangan daerah di daerah ini masih buruk. Ini dibuktikan dengan adanya laporan keuangan pemkab/pemkot dan pemprov se-Kaltim yang mendapat opini tidak wajar dari BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Ini merefleksikan pengelolaan keuangan daerah yang jauh dari standar. Juga, anggaran bansos dan hibah yang justru bertambah besar tiap tahunnya tanpa ada transparansi sedikit pun dari pemerintah daerah.

Melihat kasus yang terjadi di Kalimantan, dapat disimpulkan betapa pentingnya keterbukaan dan upaya peningkatan akuntabilitas publik dalam pengelolaan APBD sehingga penulis merasa perlu untuk mengkaji lebih dalam mengenai implementasi transparansi APBD di daerah melalui paper yang berjudul, *Transparansi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) melalui Penerapan E-Budgeting (dalam Perspektif Teori Good Governance)*.

Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana penerapan *E-*

Budgeting dalam rangka mewujudkan *Good Governance*.

KAJIAN TEORITIS

Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)



Gambar 1. Bagan Strukturisasi APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah *rencana* keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA). Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. APBD terdiri atas:

1. Anggaran pendapatan terdiri atas:
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah dan penerimaan lain-lain.
 - b. Bagian Dana Perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil,

Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

- c. Lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.
2. Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah.
 3. Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Komponen APBD juga dapat digambarkan seperti bagan di bawah ini:



Gambar 2.2 Komponen APBD

Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD):

1. Fungsi Otorisasi, bermakna bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk merealisasi pendapatan dan belanja pada tahun bersangkutan. Tanpa dianggarkan dalam APBD sebuah kegiatan tidak memiliki kekuatan untuk dilaksanakan.
2. Fungsi Perencanaan, bermakna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan, bermakna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintah daerah.
4. Fungsi Alokasi, bermakna bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian daerah.

(www.wikipedia.com)

E-Government

E-Government refers to the use by government agencies of information technologies, such as Wide Area Networks, the internet,

and mobile computing, that have the ability to transform relations with citizens, businesses and the other arms of government. Jadi e-government merupakan bentuk aplikasi good governance yang merupakan suatu perkembangan teknologi dalam dunia pemerintahan, yang bisa menghubungkan pemerintah, bisnis, maupun masyarakat. Maksud penerapan E-Gov adalah agar sistem manajemen pemerintah yang selama ini merupakan sistem hirarki kewenangan dan komando sektoral yang mengerucut dan panjang, harus dikembangkan menjadi sistem manajemen organisasi jaringan yang dapat memperpendek lini pengambilan keputusan serta memperluas rentang kendali.

Keuntungan dari penerapan *e-gov*, antara lain : *Pertama*, tertib administrasi, karena dengan layanan yang lebih dekat akan membangun psikologis masyarakat untuk memenuhi kewajiban publiknya. *Kedua*, mempercepat proses layanan umum. Permohonan masyarakat dapat diproses tanpa menunggu kelengkapan dokumen yang telah diverifikasi pada tingkat desa. Kinerja lembaga teknis dapat meningkat. *Ketiga*, meringankan pekerjaan lembaga daerah untuk menjangkau masyarakat hingga tingkat pemerintah terendah. Lembaga daerah dapat berkonsentrasi pada tugas pokok dan fungsinya.

Keempat, menjembatani *gap* teknologi informasi pemerintah daerah dan masyarakat. Secara tidak langsung masyarakat dapat menikmati efektifitas dan efisiensi layanan *e-government*. *Kelima*, meningkatkan efisiensi pengeluaran masyarakat untuk menjangkau pelayanan umum, khususnya biaya transportasi, tenaga, waktu dan faktor X. *Keenam*, meminimalisir duplikasi data, terutama kependudukan karena sistem dibangun terintegrasi.

E-Budgeting

E-Budgeting merupakan salah satu bentuk aplikasi *e-government* dalam bidang anggaran. *E-budgeting* bisa diartikan sebagai informasi data-data keuangan melalui teknologi guna membantu meningkatkan keterbukaan dan akuntabilitas pemerintah. Dimana sistem ini menyangkut pengelolaan uang rakyat (*public money*) yang dilakukan secara transparan, efisien, rasional dan berkeadilan termasuk dalam pengertian ini adalah adil secara *gender* sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*). Sedangkan reformasi anggaran tersebut (*budgeting reform*) itu sendiri meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggung jawaban anggaran.

Good Governance

Good Governance merupakan upaya perbaikan kinerja sektor publik yang dilakukan melalui pengembangan dan penguatan

hubungan yang makin harmonis (adanya sinergi) antara kekuatan negara (*state*), swasta (*private*), dan masyarakat sipil (*civil society*) yang didukung oleh penataan kembali keseimbangan kekuasaan dan peran ketiga kekuatan sentral dalam pendayagunaan aneka sumber daya ekonomi dan sosial bagi pembangunan.

Good Governance dalam teori administrasi publik dipandang sebagai langkah modernisasi pemerintah menuju proses penyelenggaraan pemerintahan yang lebih stabil didasarkan pada profesionalisme kinerja aparat guna memenuhi kepentingan publik. Transparansi anggaran pemerintah daerah merupakan salah satu wujud realisasi *Good Governance* yang didasarkan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas publik serta perwujudan partisipasi masyarakat. Prinsip *Good Governance* adalah sebagai berikut:

- a. *Participation*
- b. *Rule of Law* (supremasi hukum, kepastian hukum dan independensi peradilan)
- c. *Transparency*
- d. *Responsiveness* (cepat dan tanggap dalam pelayanan publik)
- e. *Concensus Orientation* (orientasi pada kepentingan masyarakat luas)
- f. *Equity* (kesempatan yang sama bagi masyarakat)

- g. *Efficiency dan Effectiveness* (pengelolaan sumber daya publik secara berdaya guna dan berhasil guna)
- h. *Accountability* (pertanggungjawaban publik)
- i. *Strategic Vision* (visi jauh ke depan)

Asas-Asas *Good Governance* adalah:

- a. Asas Kepastian Hukum
- b. Asas Keseimbangan
- c. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan
- d. Asas Bertindak Cermat
- e. Asas Motivasi
- f. Asas Larangan Mencampurkan Wewenang
- g. Asas Permintaan yang Layak
- h. Asas Keadilan atau Kewajaran
- i. Asas Menanggapi Pengharapan yang Wajar
- j. Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan yang Batal
- k. Asas Perlindungan atas Pandangan Hidup
- l. Asas Kebijaksanaan
- m. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum

PEMBAHASAN

Implementasi Transparansi APBD

Anggaran merupakan *a basic need* dalam penyelenggaraan aktivitas pemerintahan. Anggaran

sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari anggaran publik. Menurut Mardiasmo (dalam Rahayu, 2007) beberapa alasan pentingnya anggaran sektor publik adalah sebagai berikut:

- a. "Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- b. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya dan pilihan.
- c. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat".

Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan mampu melakukan upaya perbaikan proses anggaran dan mendorong keterlibatan masyarakat sipil yang lebih luas, sehingga lebih banyak ruang-ruang tertutup yang mulai terbuka untuk publik.

Hingga saat ini, penganggaran memang dinilai sebagai proses yang cukup rumit dalam tubuh organisasi sektor publik, termasuk dalam ruang lingkup pemerintahan daerah. Sistem anggaran pada sektor publik berbeda dengan sistem anggaran sektor swasta. Jika pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari

rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, maka pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik sebagai bentuk tanggung jawab dan transparansi pemerintah serta memberi ruang bagi masyarakat untuk aktif menilai kinerja pemerintah dalam penganggaran publik.

Masyarakat berkesempatan untuk melontarkan kritik dan masukan bagi pemerintah terkait susunan serta alokasi anggaran daerah. Akan tetapi, realita yang kerap terjadi adalah ketidakterbukaan pemerintah daerah dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan tidak menunjukkan adanya partisipasi positif dari masyarakat. Terlebih lagi, APBD yang sudah tersusun tidak pernah dipublikasikan kepada publik. Demikian pula halnya dengan pertanggungjawaban APBD yang juga tidak pernah disampaikan kepada publik. Fenomena seperti inilah yang harusnya ditanggapi serius oleh pemerintah terkait dengan fungsinya sebagai *public servant*, sehingga krisis transparansi anggaran yang terjadi tidak akan menjadi lahan yang luas untuk aktivitas korupsi.

Korupsi APBD

Korupsi sudah menggurita dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Kondisi ini berlangsung sejak lama, bahkan mengalami peningkatan kualitas ketika reformasi bergulir di negara ini. Dan saat ini, daerah sangat tergantung dengan

kucuran dana dari pusat baik berupa dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), maupun dana-dana bagi hasil pajak migas dan nonmigas. Semua dana itu menjadi sumber paling dominan dalam pembiayaan pembangunan daerah, sehingga daerah menjadi sangat ketergantungan. Alhasil, inisiatif untuk mencari dan menambah pendapatan asli daerah (PAD) sangat lemah dan kurang.

Keadaan seperti ini telah terjadi di Provinsi Lampung. Pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap kucuran dana dari pusat. Ketika kucuran dana dari pusat sangat minim seperti yang terjadi selama dua tahun terakhir akibat turunnya harga minyak dan gas, APBD provinsi maupun kabupaten/kota di Provinsi Lampung mengalami defisit yang sangat besar. Meskipun demikian, kondisi krisis keuangan tidak membuat elite-elite pemerintah daerah berpikir ulang untuk merevisi anggaran belanja dalam APBD. Sebaliknya, tetap mempertahankan anggaran belanja, bahkan meningkatkannya dalam mekanisme APBD pertambahan.

Dengan anggaran belanja yang tidak direvisi, akibatnya pemerintah daerah mesti melakukan pinjaman untuk menutupi kekurangan dana yang ada. Malangnya, untuk mendapatkan pinjaman dari pihak ketiga eksekutif mesti memenuhi keinginan legislatif

yang meminta persentase dari total pinjaman sebagai persyaratan untuk dilegalisasikan. Artinya, masih pada tingkat pembahasan dalam sidang DPRD setempat, total dana yang akan dipinjam kepada pihak ketiga untuk menutupi defisit APBD sudah berkurang beberapa persen karena diminta legislatif. Meskipun dari aspek undang-undang, apa yang diminta legislatif itu tidak bisa dibenarkan, kenyataan justru menunjukkan hal itulah yang terjadi.

Untuk mengatasi keadaan yang demikian, justru terkadang terdapat kerjasama antara eksekutif dan legislative. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) banyak mengalami kebocoran justru akibat kejahatan korupsi kolektif yang dilakukan eksekutif dan legislatif melalui konspirasi saling menguntungkan. Eksekutif dan legislatif daerah yang mempunyai kewenangan dalam proses pembuatan, penyusunan dan pengesahan APBD, namun ternyata mereka juga yang membuka kran kebocoran APBD.

Banyak persoalan tindak pidana korupsi lain di daerah yang muncul di era otonomi daerah saat ini berkaitan dengan APBD. Menurut Hatees (2010) korupsi anggaran dapat terjadi di beberapa daerah seperti Lampung yaitu mengenai:

“Di lingkungan masyarakat Lampung, korupsi yang muncul banyak terkait dengan kondisi keuangan daerah. Sebut saja korupsi APBD

Kabupaten Lampung Tengah, korupsi APBD Kabupaten Lampung Timur, korupsi dana bantuan social APBD Pemda Provinsi Lampung, korupsi dana stimulan terhadap peningkatan kinerja BUMD dari sumber APBD Kabupaten Tulangbawang, korupsi dana stimulan peningkatan kinerja PDAM Way Rilau dari sumber APBD Kabupaten Lampung Selatan, korupsi pembangunan Taman Makam Pahlawan Bahagia Kotaagung dari sumber APBD Tanggamus, dan korupsi penyalahgunaan dana pembangunan RSUD Ahmad Yani Kota Metro dari sumber APBD Kota Metro”.

Dari kasus-kasus korupsi tersebut, meskipun terjadi di provinsi dan kabupaten/kota, namun memperlihatkan fenomena yang sama. Artinya, para tersangka pelaku tindak pidana korupsi sama-sama menyalahgunakan dana APBD baik provinsi maupun kabupaten/kota. Sampai pada tataran ini, muncul pertanyaan kenapa dana APBD provinsi maupun kabupaten/kota begitu mudah dikorupsi.

Jika lebih diamati, sebagian besar dana APBD provinsi maupun kabupaten/kota yang dikorupsi itu merupakan anggaran untuk publik. Namun itulah yang banyak terjadi belakangan ini diberbagai daerah di Indonesia. Akibatnya, banyak terjadi

penyimpangan, mulai dari penyusunan yang tertutup dan tidak aspiratif, kurang melibatkan partisipasi rakyat, prosentase belanja rutin dan belanja aparat yang lebih membengkak dibandingkan belanja publik/pembangunan, pengalokasian belanja politik yang tidak jelas, hingga pengalokasian dan pembelokkan pos anggaran yang banyak menyimpang dari peraturan.

Di era otonomi daerah ini, penyusunan anggaran (APBD) menjadi urusan strategis bagi daerah. Pada masa orde baru otoritas ini dipegang secara sentralistis pada eksekutif yaitu pemerintah pusat. Sedangkan pemerintah daerah bersama DPRD hanya bertugas mengalokasikan sebagian kecil dari APBD, sekitar 10% bagi daerah miskin dan sekitar 20% bagi daerah kaya, yaitu porsi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sekarang ini wewenang untuk menentukan prioritas kebijakannya yang ditunjukkan dalam APBD sepenuhnya menjadi otoritas daerah. Bila pada masa orde baru otoritas penyusunan APBD lebih besar ditangan eksekutif, maka di era otonomi daerah ini otoritas penyusunan APBD sepenuhnya ditangan DPRD. Perubahan kondisi ini menimbulkan banyak masalah pertama sistem pengalihan anggaran yang tidak jelas dari pusat ke daerah. Disamping itu, factor lemahnya kualitas SDM sangat memengaruhi. Sebagai contoh, DPRD memiliki kesulitan untuk melakukan

asesment prioritas kebutuhan rakyat yang harus didahulukan dalam APBD.

Sementara itu pemerintah daerah selaku eksekutif memiliki kemampuan dan jajaran birokrasi untuk melakukan penyusunan anggaran daerah. Mekanisme yang selama ini dilakukan eksekutif adalah melalui Rakorbang (rapat koordinasi pembangunan) dari tingkat propinsi hingga ke desa. Mekanisme ini masih jauh dari konsep partisipasi publik dan apalagi transparansi serta akuntabilitas. Akibatnya, volume APBD yang disusun oleh daerah meningkat hingga 800% dibandingkan pada masa orde baru, hal ini menimbulkan masalah karena sedikit-banyak DPRD dan pemerintah daerah perlu berkerja lebih keras untuk menyusun APBD. Oleh sebab itu, lemahnya pemahaman tentang anggaran daerah dalam penyusunan APBD banyak memengaruhi terjadinya korupsi.

Upaya dalam Membuka Akses Transparansi Informasi APBD

Merebaknya perilaku korupsi dalam APBD sebagian besar adalah karena memang tertutupnya akses informasi yang berkaitan dengan dokumen APBD, sehingga luput dari pengawasan publik. Aparat masih memegang paradigma bahwa dokumen APBD merupakan rahasia negara dan tidak semua orang boleh mengaksesnya. Perspektif bahwa APBD merupakan dokumen rahasia menjadikan sebagian besar kalangan pejabat pemerintah daerah dan

DPRD berbeda persepsi tentang makna transparansi dengan berbagai komponen masyarakat lainnya, terutama kalangan LSM dan media massa. Menurut Pemda dan DPRD proses penyusunan APBD sudah cukup transparan ketika sidang DPRD untuk penetapan APBD dilakukan secara terbuka, sedangkan dalam pandangan *stakeholder* di luar pemerintahan APBD baru dapat dinilai transparan ketika masyarakat dapat mengakses rincian alokasi anggaran.

Pandangan yang dianut oleh pejabat birokrasi dan DPRD tersebut didasarkan pada UU No.25 Tahun 1999 pasal 19 (4) yang menyebutkan bahwa dokumen APBD adalah "dokumen daerah", sehingga tidak secara mudah dapat diakses oleh publik di daerah. Sementara di kalangan masyarakat mendasarkannya pada undang-undang yang sama dengan menitikberatkan pada pasal 27 (2) yang mengatakan bahwa informasi yang dimuat dalam item keuangan daerah merupakan data terbuka yang dapat diketahui oleh masyarakat.

Perbedaan pemahaman mengenai konsep transparansi tersebut membawa implikasi pada rendahnya keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Bagi Pemda dan DPRD dengan digelarnya sidang pleno penetapan APBD yang terbuka untuk diliput media masa sudah menunjukkan keterbukaan. Padahal, dalam mekanisme pengambilan keputusan sidang pleno

DPRD tidak lebih sebagai forum legitimasi atas kesepakatan-kesepakatan strategis yang telah dibahas pada tingkat komisi.

Dalam konteks kebijakan, penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah semestinya memenuhi paling tidak tiga syarat dasar yang saling terkait untuk terciptanya *good governance*. *Pertama*, si pembuat keputusan dalam hal ini birokrat dan DPRD dapat dimintai pertanggung jawabannya oleh publik (*accountable*). *Kedua*, proses penyusunan maupun pengelolaannya tidak dilakukan secara sembunyi-sembunyi, sehingga tidak mengindikasikan adanya praktek kolusi dan korupsi (*transparency*). *Ketiga*, proses tersebut juga terbuka untuk mengakomodasi opini kritis dari berbagai elemen masyarakat (*participation*).

Ketiga syarat tersebut tidaklah berdiri sendiri-sendiri, tetapi sangat terkait antara satu dengan yang lainnya. Bagaimana mungkin prinsip *accountability* dapat direalisasikan apabila kesempatan publik untuk berpartisipasi tidak dibuka. Sebaliknya, partisipasi publik hanya akan bisa dipenuhi jika segala sesuatunya sampai batas-batas kewajaran dibuat secara transparan. Dan, apa gunanya transparansi kalau tidak dimaksudkan untuk memungkinkan partisipasi dan permintaan pertanggungjawaban publik.

Sayang, sistem informasi anggaran yang terjadi di banyak daerah di Indonesia masih bersifat pasif. Sekedar untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah, masyarakat sendiri yang harus mencarinya. Hal ini jelas tidak mendorong inisiatif masyarakat untuk mengambil bagian dalam proses pemantauan maupun pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah. Apalagi tidak ada sanksi hukum kepada aparat pemerintah daerah yang menolak atau tidak mau memberikan informasi keuangan daerah.

Sistem informasi anggaran seharusnya menganut sistem yang aktif di mana pemerintahlah yang seharusnya proaktif dalam mengumumkan berbagai informasi mengenai pengelolaan APBD kepada masyarakat. Sistem ini harus memungkinkan terbukanya seluruh elemen masyarakat untuk memberikan masukan, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rancangan APBD yang diajukan pemerintah daerah. Sistem ini juga harus memungkinkan terjadinya mekanisme kontrol dan masyarakat baik dalam penyusunan maupun pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

Langkah yang diambil untuk mengembangkan sistem kontrol anggaran oleh masyarakat sudah barang tentu harus diikuti oleh penguatan jaringan. Sebab, bagaimanapun kekuatan kontrol masyarakat terletak pada kapasitas

seluruh komponen masyarakat dalam mengembangkan kemampuan analisisnya dalam bidang penganggaran. Untuk maksud tersebut, perlu dilakukan beberapa hal berikut ini: *Pertama*, badan-badan pengawasan keuangan daerah seperti BPKP dan Bawasda harus secara rutin menyampaikan laporan hasil audit dan berbagai temuan dan hasil pemeriksaan keuangan daerah secara lebih transparan kepada publik. Penyampaian laporan mana bisa dilakukan melalui media massa cetak maupun elektronik.

Kedua, mendorong lahirnya LSM-LSM yang melek informasi anggaran. Pemerintah daerah dan DPRD tidak perlu menganggap kehadiran LSM sebagai “penyakit”, karena kerap membongkar praktek busuk penggelapan uang rakyat. Bahkan sebaliknya pemerintah daerah dan DPRD dapat mendorong LSM untuk menjalankan fungsinya sebagai katalisator yang mempertemukan aspirasi masyarakat dengan program pemerintah daerah.

Ketiga, meningkatkan keterlibatan aktif dari perguruan tinggi untuk turut serta mengkritisi dan memfasilitasi berbagai forum pembahasan, penyusunan dan evaluasi terhadap laporan APBD.

Keempat, keberadaan berbagai produk perundangan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah perlu terus disempurnakan. Terutama yang menyangkut peran dan kewenangan DPRD dalam APBD yang sementara

ini nyaris sebagai pengendali tunggal tanpa kejelasan harus bertanggung jawab kepada siapa. *Kelima*, penegakkan hukum yang konsisten oleh lembaga-lembaga peradilan (yudikatif). Konsistensi tidak semata didasarkan pada kebenaran prosedural atau sudah sesuai dengan mekanisme tata tertib produk hukum yang lahir tetapi lebih pada dimensi keadilan dan kepatutan yang berorientasi pada kepentingan rakyat.

***E-Budgeting* Sebagai Langkah Menuju Transparansi APBD**

Sejalan dengan proses demokratisasi yang tengah berlangsung, masyarakat sebagai aktor dalam *stakeholders* berhak mengetahui agenda penyelenggaraan pemerintahan termasuk kalkulasi yang jelas antara jumlah anggaran dan pengalokasian anggaran. Evaluasi anggaran seharusnya tidak hanya dilakukan oleh lembaga resmi pemerintah (BPKP). Dalam hal ini, masyarakat juga memiliki hak untuk turut menanggapi kinerja pemerintah dalam proses penyusunan serta alokasi anggaran daerah. Faktor inilah yang mendorong adanya transparansi anggaran daerah kepada masyarakat, dan salah satunya adalah dengan adanya transparansi anggaran melalui aplikasi data elektronik/*E-Government* yang lebih dikenal dengan istilah *E-Budgeting*.

Penerapan *E-Budgeting* mendukung adanya transparansi dalam penyusunan perencanaan, pembahasan, pengelolaan serta pengawasan APBD melalui fasilitas

IT/Information Technology. Pentingnya pemerintah daerah melakukan transparansi dan akuntabilitas anggaran di era otonomi daerah dapat dilihat dalam dua hal, yaitu sebagai salah satu wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat terkait alokasi dana dari pajak rakyat dan upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah diharapkan dapat melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Proses anggaran yang telah disepakati antara pemerintah daerah merupakan amanat rakyat. Ini adalah tantangan untuk menunjukkan bahwa sebagai pihak yang bertanggungjawab akan “kepentingan rakyat” pemerintah daerah harus memposisikan dirinya pada posisi yang tepat.

Namun, realita mengenai partisipasi masyarakat dalam proses transparansi APBD ternyata masih rendah. Hal ini dapat dibuktikan di daerah Solo. Dimana Pembahasan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Solo tahun 2010-2015, yang sudah diserahkan ke DPRD, masih

menyisakan beberapa masalah, salah satunya adalah rendahnya tingkat penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Solo, yang baru terserap 33 persen dari total APBD 2010 hingga triwulan ketiga. Dan setelah dicermati lebih lanjut, kendalanya adalah kurangnya partisipasi masyarakat yang menyebabkan pelaksanaan APBD tidak dapat berjalan optimal. Menurut Najmuddin “penyerapan (menghabiskan) APBD itu persoalan yang “mudah”, tetapi bagaimana Pemkot juga tidak melupakan partisipasi masyarakat di dalamnya”.

Sehingga Masrizal (dalam Rahayu, 2007) menyimpulkan bahwa *E-Budgeting* mempunyai peranan cukup penting dalam mendukung transparansi *Government Budget* guna merealisasikan program pembangunan terutama untuk mencapai stabilitas ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara, karena sekarang ini anggaran tidak hanya sebagai alat informasi bagi masyarakat, namun sekaligus merupakan alat kontrol dan akuntabilitas.

Oleh karena itu, *E-Budgeting* sebagai sarana transparansi anggaran yang efektif dan praktis diharapkan mampu berfungsi sebagai kontrol dan monitoring terhadap alokasi anggaran oleh masyarakat (apakah ada kalkulasi yang jelas antara input dengan output dan apakah anggaran yang ada benar-benar dialokasikan untuk kepentingan masyarakat),

sehingga pemerintah dapat lebih berbenah diri.

Analisis Implementasi *E-Budgeting* Dalam Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah Sesuai Karakteristik *Good Governance*.

Transparansi APBD melalui *electronical devices (E-Budgeting)* yang dikembangkan melalui aplikasi *E-Government* memberi kesempatan pada masyarakat untuk turut aktif dalam kegiatan pemerintah, terutama dalam menanggapi penyusunan anggaran serta ikut menentukan *society's necessities budget*, dimana masyarakat berhak berpartisipasi dalam perumusan daftar anggaran dan menentukan anggaran kebutuhan yang tepat untuk dicantumkan dalam penganggaran.

Tidak dapat dielakkan bahwa pemahaman *teoritical* memang acap kali bertentangan dengan realitas yang terjadi. Kelompok Advokasi Dan Pengawasan Anggaran telah mengungkap ”malpraktek” anggaran pemerintah yang kental akan kebijakan yang tidak responsif, seperti tidak konsistennya kebijakan perencanaan dan penganggaran, alokasi dana yang rendah untuk pelayanan publik, serta besarnya biaya operasional jika dibandingkan dengan pelayanan. Namun hal ini masih bisa disikapi dengan positif, anggaran yang rumit dapat dibuat lebih transparan dengan mempublikasikan poster dan kalender anggaran serta menyelenggarakan dengar pendapat

anggaran. Sebagaimana dicatat *International Budget Project* bahwa keterlibatan masyarakat warga dalam penerapan kerja anggaran (termasuk analisis, advokasi, dan transparansi anggaran) dapat menjadi cara yang kuat untuk memaksa pemerintah menjadi akuntabel.

Beberapa organisasi masyarakat warga yang bermitra dengan anggota DPRD di Kota Madiun misalnya, menemukan ketidaksesuaian dalam draft anggaran 2008 dan bersama menyampaikan keberatan serta menuntut klarifikasi. Hal ini memberi isyarat pada PEMDA bahwa mereka diawasi, dan terbukti bahwa akhirnya draft anggaran itu kemudian direvisi. Melibatkan dan mengorganisasikan warga secara *sportive* bisa membuat pemerintah lebih transparan dan akuntabel berkaitan praktek pengeluaran pemerintah daerah.

Di sisi lain, penerapan *E-Government* memang masih menjadi fenomena yang terbilang baru dalam sistem pemerintahan Indonesia khususnya pemerintahan di daerah. Beberapa hambatan yang ditemui adalah sebagai berikut:

- a. Belum adanya kemampuan manajemen sistem yang baik.
- b. Terbatasnya anggaran guna fasilitas elektronik dan jangkauan jaringan informasi (*internet network, updating process and maintaing devices*).

- c. Kualitas sumberdaya manusia yang masih pasif dalam pengaplikasian teknologi.

Tentu hal ini akan sangat berpengaruh pada implementasi *E-Budgeting* dalam pemerintahan di daerah. Pada kenyataannya, penerapan *E-Budgeting* masih menjadi bahan pertimbangan (antara penting atau tidak penting) karena transparansi anggaran melalui fasilitas elektronik memang sangat rentan akan ketidakefisienan (baik dari segi anggaran ataupun aplikasi) meskipun *E-Budgeting* lahir dari tubuh birokrasi administrasi publik yang telah di-*reform* (klasik ke kontemporer) yang mendasari semua kebijakan dengan prinsip transparansi, efektif, efisien, *equity*, profesionalisme, serta pemanfaatan teknologi sebagai pendukung penyelenggaraan aktivitas pemerintahan.

E-Budgeting memang sangat mungkin untuk diterapkan dan bukan tidak mungkin akan menjadi salah satu cara reformasi birokrasi dalam hal penganggaran pada ruang lingkup pemerintahan daerah, tentunya transparansi ini tetap menjaga privasi pemerintah termasuk daftar anggaran kebutuhan vital pemerintah yang tidak mungkin untuk dibebankan kepada publik. Sayangnya, implementasi kebijakan ini sangat tergantung pada *good willingness* dari pemerintah daerah, terutama pemerintah pusat sebagai pihak yang paling berwenang dalam

pemberian legitimasi kebijakan daerah.

Salah satu contoh *good willingness* dalam penerapan *E-Budgeting* adalah langkah Pemprov Kalimantan Timur yang mulai membuka diri untuk menyampaikan anggaran daerah yang dipergunakan untuk membiayai pembangunan serta mewacanakan pembangunan jaringan (*network*) yang menyajikan anggaran daerah termasuk daftar alokasi dana yang digunakan secara *electronical*.

Dengan *E-Budgeting*, standarisasi dan rasionalisasi anggaran belanja baik instansi maupun rekanan terkendali secara terpusat, adanya kontrol masyarakat terhadap pemerintah, hubungan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah serta adanya komunikasi aktif dari pemerintah dan masyarakat (atau sebaliknya) mengenai transparansi anggaran. Hal ini harusnya menjadi contoh bagi pemerintah daerah lain yang memang mampu menerapkan kebijakan *E-Budgeting*.

Pada dasarnya, sebuah sistem memang memiliki permasalahan yang kompleks, salah satunya terdapat dalam sistem manajemen keuangan publik. Sehubungan dengan transparansi anggaran, upaya untuk meningkatkan pemahaman warga mengenai proses penganggaran publik melalui *E-Budgeting* merupakan langkah tepat dalam mensosialisasikan akuntabilitas pemerintah daerah dan

mewujudkan pemerintah daerah yang bersih dari tindak penyelewengan.

Permasalahan keuangan atau anggaran yang akrab dengan kegiatan korupsi, penggelapan dana atau apapun bentuk penyimpangan lainnya merupakan salah satu patologi administrasi yang masih menggejala hingga saat ini. Di saat birokrasi klasik sudah ter-*reform* dengan masukan *human relation theory*, praktek korupsi masih juga mengakar dalam tubuh birokrasi.

Menanggapi adanya berbagai penyimpangan politik dalam anggaran publik, transparansi anggaran secara elektronik dapat meminimalisir kemungkinan korupsi dengan kontrol/monitoring masyarakat melalui sarana *E-Budgeting*. Selain itu, semua warga masyarakat yang aktif sebagai partisipan terhadap aktivitas pemerintah akan dapat mengakses layanan/situs *web-site* pemerintah daerah terkait penyusunan rencana anggaran hingga alokasi anggaran sehingga bisa turut mempengaruhi kebijakan keuangan pemerintah di daerahnya. Di sinilah peran nyata *Good Governance* bisa dirasakan.

Masyarakat mengedepankan prinsip partisipasi, pemerintah daerah juga aktif memberikan transparansi, akuntabilitas publik, serta mendominasi agenda pemerintahan dengan prinsip efektivitas serta efisiensi, dan tentunya hal ini ditujukan untuk mencapai kehidupan pemerintahan yang baik, bersih dan jujur sesuai

dengan *substantial content* dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Selain pemantapan kualitas *technical facilities* dan upaya pembentukan karakter birokrat pemerintahan daerah yang jujur, cerdas, dan akuntabel secara kinerja ataupun moralitas, diperlukan juga pembentukan lingkungan/sistem birokrasi pemerintahan daerah yang bersih yang mampu menghapus peluang untuk bertindak curang. Di dalam sistem perlu adanya program kerjasama yang baik antara sektor publik dan swasta, terutama pihak NGO.

Sangat tidak mungkin jika pemerintah daerah mampu mengontrol semua implementasi kebijakan tanpa campur tangan positif dari pihak NGO, karena keterbatasan faktor *skilled labour* dalam teknologi serta anggaran yang minim dari APBD, pemerintah daerah bisa menjalin kerjasama dengan NGO ataupun pihak swasta dengan sama-sama memberikan peran positif guna menerapkan transparansi anggaran melalui *E-Budgeting* yang akuntabel.

PENUTUP

Kesimpulan

Pada intinya, transformasi nilai yang berkembang dalam era reformasi ini adalah meningkatnya penekanan proses akuntabilitas publik, transparansi agenda pemerintahan, serta yang tidak kalah

penting adalah keterbukaan alokasi anggaran, khususnya bagi aparat pemerintahan di daerah, tanpa mempedulikan pertanggungjawaban *vertical* kepada pemerintah pusat dalam segala aspek pemerintahan. Berbagai kebijakan pemerintah seperti *E-Budgeting* bersifat *dependent*. Keberhasilan perubahan ini, pada akhirnya sangat tergantung pada efektivitas, transparansi, dan pengelolaan manajemen sumberdaya manusia yang efektif terutama kemampuan sumber daya publik dalam tataran pemerintahan.

Saran

Sebaiknya perlu adanya sinergi antara *stakeholders* dalam implementasi reformasi anggaran, karena hal yang paling dibutuhkan adalah adanya kerjasama positif antara pemerintah, swasta dan masyarakat guna mempercepat pencapaian pemerintahan yang akuntabel sesuai dengan *mind-set Good Governance Theory*.

DAFTAR PUSTAKA

- Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia. 2008. *Transparansi Minim : BPK Audit Laporan Keuangan Pemerintah*, (Online), (<http://www.kompas.com> diakses 17 November 2010).
- Hatees, Budi P. 2010. *Korupsi Anggaran Publik di Daerah*, (Online),

- (www.blogspot.com, diakses pada 16 November 2010)
- Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration and Public Affairs, Ninth Edition*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Keban, Yeremis T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Mahasiswa Pascasarjana. 2009. *Indonesia Local Budget Transparency, National Seminar on Good Governance II*. Postgraduate Program in Public Administration Faculty of Administrative Science, Brawijaya University, 21 April 2009.
- Najmuddin, M. Adji. 2010. *Partisipasi Warga dalam Pengelolaan APBD*, (Online), (www.blogspot.com, diakses pada 18 November 2010)
- NN. 2009. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*, (Online), (www.wikipedia.com, diakses pada 16 November 2010)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah I*. 2006, (Online), (<http://www.litbang.depkes.go.id> diakses 18 November 2010).
- Rahayu, Sri. 2007. *Studi Fenomenologis terhadap Proses Penyusunan Anggaran Daerah*. Jambi: Universitas Brawijaya.
- Syafrie, Yana. 2008. *Otonomi Daerah dan Anggaran Berbasis Publik*, (Online), (www.blogspot.com, diakses pada 18 November 2010)