

# KORUPSI APBD: EKSES NEGATIF OTONOMI DAERAH (Pentingnya Kebijakan Transparansi Pengelolaan Anggaran dalam APBD)

Yana Karyana

## ABSTRACT

*This article tries to analyses the negative aspects of the impact of the implementation of decentralisation policy in Indonesia. The author argues that the ill-preparedness of the local governments to carryout the policy such as lack of qualified personnel and lack of control in allocating and disbursing the budget are among other factors which cause the incident of the so-called korupsi terstruktur (structured corruption).*

*Keywords: decentralisation policy, corruption, local government.*

## PENGANTAR

Tuduhan bahwa otonomi daerah hanya melahirkan sejumlah “raja-raja kecil” tampaknya akan semakin tidak terbantahkan. Raja-raja kecil itu kini menyebar di seluruh pilar trias politika, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dalam berbagai modusnya, ketiga pilar trias politika ini sepertinya saling main mata untuk melakukan “perampokan kolektif” yang konstitusional. Jika pada masa Orba DPR/DPRD menjadi stempel politik rezim pemerintah, di era otonomi daerah melalui UU No 22 tahun 1999 DPRD mendapatkan posisi yang setara dan jadi mitra pemerintah daerah. Bahkan DPRD telah menjadi *super body* dengan kemampuan luar biasa untuk menjatuhkan Gubernur/Bupati, terutama jika mereka sebagai pucuk eksekutif gagal mengalokasikan

pemberian “upeti” yang memuaskan para anggota dewan. Upeti itu di berbagai tempat terwujud dalam berbagai bentuk pemberian fasilitas bagi anggota dewan, mulai dari besaran gaji, “uang saku” studi banding ke luar negeri, dana pensiun, uang jas dan mobil-mobil dinas yang harganya sangat menyakitkan rakyat.

Kolaborasi kreatif dari para anggota DPRD dengan Gubernur/Bupati tersebut akan semakin memperbesar dana “belanja siluman” yang tidak jelas ujung pangkalnya dalam pengelolaan uang rakyat. Tulisan ini ingin menunjukkan bahwa ke depan tendensi manipulasi alokasi dan distribusi itu mestinya diwaspadai (dihitung) juga dari sisi dampak ketidakadilan dan kejahatan anggaran yang ditimbulkan oleh implementasi berbagai peraturan dan perundangan yang lahir dari kolaborasi kolusif “trias politika” tersebut.

Analisisnya berpijak pada prinsip-prinsip dasar yang biasa diajukan ketika kita membicarakan isu penegakkan *good governance*, yaitu: (1) *fairness* atau soal kewajaran prosedural, (2) *transparency*, yakni keterbukaan dari sistem dan proses-proses kinerja, (3) *disclosure*, berupa pelengkap kinerja, (4) *accountability*, berupa kebertanggungjawaban kepada publik, dan (5) adanya sikap *responsibility*, yaitu adanya kepekaan dalam menangkap aspirasi masyarakat luas. UNDP menambahkan, *good governance* juga harus didukung oleh adanya (6) partisipasi masyarakat dalam setiap pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung, (7) adanya *the rule of law*, (8) kesetaraan bagi laki-laki dan perempuan, serta (9) jaminan bahwa dana rakyat dijalankan secara efisien dan efektif.

Desentralisasi keuangan daerah atau pemberian otonomi pengelolaan APBD kepada eksekutif dan legislatif daerah, dalam berbagai hal harus diakui mengandung fleksibilitas tinggi bagi aparat daerah untuk melakukan *assessment* dalam perencanaan dan implementasi program sesuai dengan potensi yang ada di daerah. Jika dan hanya jika, pemerintah daerah dan DPRD berada dalam kerangka semangat penyelenggara Negara yang jujur, transparan dan kredibel dalam menjalankan roda pemerintahan. Namun otonomi pengelolaan APBD oleh aparat daerah juga memberi peluang terjadinya tindakan korupsi, minimal pemblokkan dana rakyat

untuk kepentingan pribadi dan kelompok, jika para birokrat dan DPRD yang seharusnya berperan sebagai penyelenggara pemerintahan di satu sisi dan pengontrol pemerintahan di sisi lainnya justru terjebak dalam negosiasi-negosiasi untuk kepentingan politiknya masing-masing.

### APBD HARUS PRO SIAPA: POTRET PERILAKU DPRD?

Jim St. George, dari *International Budget Project (IBP)*, Washington (BIGS, 2003) mengatakan beberapa hal prinsip menyangkut proses pembuatan kebijakan anggaran, yaitu pertama-tama harus ditujukan untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak dasar manusia, seperti hak atas: ekonomi, sosial dan budaya. Ini adalah hak-hak dasar yang harus diperoleh individu untuk membebaskan dirinya dari kemiskinan, keterasingan dan keterbelakangan. Termasuk dalam hak dasar adalah hak untuk memperoleh sandang pangan, papan, kesehatan dan perlindungan sipil lainnya. Semuanya dapat dilahirkan berdasarkan konsensus setiap bangsa. Dengan demikian prinsip terpenting dari setiap proses kebijakan penyusunan anggaran adalah keberpihakannya pada rakyat paling miskin (*pro poor budgeting*), karena inilah bentuk dari menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar manusia.

Di berbagai daerah di Indonesia, fenomena pengelolaan

anggaran daerah menunjukkan keadaan yang sebaliknya. Walaupun kebijakan pembangunan dibuat sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuan sosial (seperti tercermin dalam Properda atau Renstrada), namun dalam prakteknya anggaran publik di daerah sebagian besar masih dialokasikan untuk membiayai birokrasi (aparatur), baik yang tercermin dalam pos belanja aparatur sendiri maupun pos pelayanan publik. Bahkan seringkali terjadi dalam jumlah yang mengagetkan terdapat pos-pos yang dimanipulasi untuk tujuan mobilisasi dukungan politik para penguasa.

Dalam konteks yang lebih makro sering terdengar adanya dana untuk program anti kemiskinan yang tidak sampai sasaran. Hasilnya, alokasi dana tersebut tidak mampu mengubah nasib rakyat miskin untuk terbebas dari lingkaran setan kemiskinannya. Berbagai pidato kepala daerah yang menyatakan pendidikan dasar gratis bagi setiap anak usia sekolah, namun dalam kenyataannya rakyat miskin tetap saja membayar biaya pendidikan seperti halnya orang kaya. Sementara itu banyak uang rakyat yang dimakan sendiri oleh wakilnya di DPR/DPRD dengan atau tanpa berkolaborasi dengan pejabat eksekutif maupun yudikatif. Ini dapat dilihat dari kasus makin maraknya protes dan unjuk rasa massa rakyat terhadap isu anggaran, isu suap jaksa/hakim agung dan gubernur/bupati yang diseret ke pengadilan dan didemo rakyatnya.

Misalnya di DKI Jakarta muncul protes berkaitan dengan

penganggaran milyaran rupiah untuk dana studi banding. Di Lampung mahasiswa meneriaki anggota DPRD sebagai "maling" ketika mereka tengah mengesahkan RABPD Lampung 2002. Dan berbagai obyek protes anggaran lain, seperti: biaya seragam Gubernur/Bupati, ribut uang pesangon dan uang kapling anggota dewan, pembiayaan mobil dinas anggota dewan sampai "Pakan Gorila Gate". Di Jabar, demo juga muncul ketika DPRD setempat merekomendasikan uang "tali kasih atau kadeudeuh" sebesar Rp 250 juta per kepala untuk para anggotanya sendiri. Di Sumsel, mahasiswa mendemo gedung DPRD setempat. Aksi tersebut merupakan puncak dari rasa muak mahasiswa terhadap kelakuan anggota DPR yang secara terang-terangan menguras APBD. Mereka membagi-bagikan Rp 7,5 miliar (Rp 250 juta per orang) dana rakyat untuk anggota DPRD. Tahun sebelumnya, DPRD juga digrudug mahasiswa karena membelokkan dan untuk membantu panti asuhan, anak jalanan dan warga cacat sebesar Rp 2,22 miliar ke saku anggota dewan. Pembelokkan ini tentu saja setelah ada dukungan dari Gubernur Sumsel Rosihan Arsyad. APBD, terutama "APBD tambahan" memang paling rawan untuk melegalkan korupsi yang dikerjakan secara bersama oleh Dewan dan Eksekutif (Kompas, 25 Mei 2003).

Sebuah studi bertajuk: *Belanja-belanja Dewan, Studi Dokumen Anggaran Belanja DPRD Kota Bandung 1997-2002* yang dilakukan oleh Bandung Institute

of Governance Studies<sup>1)</sup> menunjukkan bagaimana sangat “semau guenya” DPRD dalam menjalankan (tidak saja) disiplin anggaran yang rendah tapi juga etika beranggaran yang melanggar prinsip-prinsip kepatutan.

Hasil studi itu menyebutkan: *Pertama*, dari sisi peraturan terungkap bahwa kedudukan keuangan DPRD Kota Bandung seperti yang diatur dalam keputusan DPRD nomor 4 tahun 2000 tidak sesuai dengan PP No. 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Mereka tidak segera menyesuaikan dengan PP tersebut di atas padahal kesempatan itu ada, yaitu pada saat proses penyusunan APBD tahun 2001 dan 2002. Diabaikannya kesempatan itu menunjukkan bahwa mereka memang sengaja melanggar. Mereka misalnya, membuat aturan penghasilan tetap dan tunjangan kesejahteraan bagi pimpinan dan anggota DPRD, serta tunjangan akhir jabatan. Padahal, hal itu sama sekali tidak diatur dalam PP No. 110 tahun 2000. Dari segi pola belanja terungkap bahwa selama periode 1996/97-2002 total realisasi belanja DPRD meningkat 430,28% dari 2,823 milyar rupiah pada 1996/97 menjadi 14,970 miliar pada 2002.

*Kedua*, pola belanja mereka berubah kearah semakin membesarnya komponen biaya lain-lain. Sekarang belanja DPRD Bandung

hampir setengahnya merupakan komponen biaya lain-lain, padahal komponen terbesar sebelumnya adalah belanja barang. Pada 2002 komponen biaya lain-lain itu terdiri dari (1) biaya operasional sebesar Rp 2,94 miliar dan (2) biaya observasi dan penyuluhan sebesar Rp 2,95 miliar yang keduanya tidak diatur dalam PP No.110/2000, sebuah langkah akutabilitas yang rendah.

*Ketiga*, proporsi belanja DPRD terhadap pendapatan asli daerah (PAD) meningkat 1,67 kali, dari 4,73% pada 1996/97 menjadi 7,94% pada 2002. Kenaikan drastis terjadi tahun 2000 menjadi 105,7% sementara PAD justru turun 17,23%. Uniknya, laju kenaikan itu rata-rata 42,13% pertahun sementara PADnya (sebagai indikasi kinerja DPRD) hanya 27,01% per tahun. Demikian juga realisasi biaya dewan meningkat 430%, dari 5,23 juta rupiah per bulan per orang menjadi 27,72 juta rupiah per orang per bulan.

Itulah potret liar dari perilaku dewan setelah Mahkamah Agung mengabulkan *judicial review* PP No 110/2000 yang dianggap membatasi kebebasan anggota dewan untuk menyusun anggaran sendiri sebagaimana diatur dalam pasal 19 ayat (1) UU No 22/1999. Sejak itu, sepak terjang DPRD nyaris tidak mempunyai lagi pengontrol.

---

<sup>1)</sup>BIGS adalah sebuah lembaga swadaya masyarakat (LSM) di Bandung, yang bergerak dalam bidang riset dan advokasi dengan focus pada isu-isu transparansi anggaran, akuntabilitas pelayanan publik, proses politik, dan pengembangan kelembagaan

Dalam banyak kasus sebagaimana diuraikan di atas -untuk sekedar mengutip pernyataan Lord Acton bahwa "kekuasaan cenderung korup"-, kebanyakan penguasa memang bernaluri menolak transparansi. Khawatir terhadap adanya ancaman intervensi yang berlebihan dari publik yang dianggap "tak perlu" adalah salah satu alasan ketertutupan itu. Melalui ketertutupan mana setiap rezim dapat memiliki kebebasan untuk melakukan *mis* alokasi anggaran sekaligus menutup rapat kelemahan program yang biasanya disusun secara tertutup pula.

Dari sisi ini penulis berpendapat bahwa dampak dari penciptaan ketertutupan proses perumusan dan implementasi kebijakan anggaran tidak saja menimbulkan inefisiensi pengelolaan keuangan rakyat, tetapi lebih jauh dari itu akan mencipta koruptor-koruptor berbaju hukum yang mengakibatkan mamfaat dari anggaran publik tidak lagi untuk rakyat, melainkan untuk mereka yang memiliki akses terhadap anggaran publik. Betapa tidak karena praktek inefisiensi dan korupsi anggaran tidak hanya datang dari arah proses pembelanjaan uang Negara itu sendiri, tetapi juga bisa datang dari faktor kelembagaan yang mengingkari prinsip-prinsip dasar *good governance*. Tidak ada lagi kejujuran, transparansi, kepekaan, pertanggungjawaban publik, taat hukum, efisiensi dan efektivitas, apalagi melibatkan partisipasi rakyat dalam penyusunan anggaran.

## KEJAHATAN KORUPSI DI APBD

Berbagai bentuk penyimpangan dan pembelokkan anggaran sebagaimana tersebut di atas pada dasarnya merupakan suatu bentuk kejahatan korupsi terhadap anggaran publik. Terlepas apakah modus yang dilakukan bersifat prosedural atau tidak prosedural, yang pasti setidaknya ada pihak yang notabene sebagai pemilik anggaran (*stakeholder*) yakni rakyat, sangat dirugikan. Rakyat yang telah membayar pajak, rakyat pula yang sudah mendudukkan mereka, ironisnya rakyat juga yang mengalami korban ketidakadilan. Manipulasi prosedur dan tata tertib telah sedemikian melembaga dan mengalahkan pertimbangan moral dan kepatutan.

Aneh memang, anggaran yang seharusnya lebih diperuntukkan guna membebaskan rakyat dari keterbelakangan dan kemiskinan malah dimakan sendiri oleh wakilnya di DPRD. Namun itulah yang banyak terjadi belakangan ini di berbagai daerah di Indonesia. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) banyak mengalami kebocoran justru akibat kejahatan korupsi kolektif yang dilakukan eksekutif dan legislatif yang lahir 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. 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 dibanding belanja publik/pembangunan, pengalokasian belanja politik yang tidak jelas, hingga pengalokasian dan pembelokkan pos anggaran yang banyak menyimpang dari peraturan.

Dari hasil penelitian *Indonesia Corruption Watch* (ICW) tampak bahwa kejahatan korupsi di APBD dilakukan dengan modus-modus sebagai berikut:

*Pertama*, modus penipuan terhadap anggaran. Modus ini dilakukan dengan cara mengambil pos anggaran yang bukan peruntukannya. Misalnya dalam PP 110/2000 disebutkan bahwa besarnya biaya penunjang kegiatan DPRD adalah 0,5% dari PAD. PAD Sumsel tahun 2003 tercatat 339,5 milyar. Artinya nilai biaya penunjang kegiatan DPRD yang sesuai seharusnya kurang dari 2 milyar. Kenyataannya, pasal biaya operasional pada mata anggaran belanja lain-lain, pos belanja rutin DPRD dan sekretariat DPRD disebutkan dalam RAPBD sebesar 14,9 milyar. Rincian pengeluaran pasal ini menjelaskan alokasi Rp 120 juta untuk honor lima anggota staf ahli DPRD selama setahun, sedangkan dana Rp 2 milyar dihitung sebagai biaya operasional berdasarkan PP 110/2000. Sementara itu ada dana Rp 7,5 milyar dari Rp 12,7 milyar yang dianggarkan untuk dibagi kepada 75 anggota

DPRD sumsel. Menurut mereka, bagi-bagi anggaran ini sah karena sudah ditetapkan melalui prosedur dan tata tertib DPRD, sedangkan pijakan PP 110/2000 sudah tidak berlaku lagi karena sudah di *judicial review* oleh Mahkamah Agung (Kompas, 9 Maret 2003). Sebuah kemenangan kerakusan terhadap moral, kepatutan, dan keadilan.

*Kedua*, modus menciptakan anggaran baru. Caranya dengan menciptakan anggaran baru yang tidak diatur dalam PP 110/2000, misalnya dana stimulan di kota Bandung dan dana pesangon anggota DPRD yang sering terjadi di banyak daerah.

*Ketiga*, modus *mark up* anggaran. Modus ini terjadi dengan cara melebihi anggaran berbagai tunjangan dewan. Kasus ini terjadi pada APBD Kabupaten Bengkalis, Kepulauan Riau, Bengkalis, Pacitan, NTT, dan Maluku Utara.

*Keempat*, modus pengalokasian anggaran yang sebetulnya sama dengan anggaran lainnya. Misalnya dalam APBD Kepulauan Riau, pos anggaran biaya pemeliharaan kesehatan yang dirinci lagi menjadi: tunjangan kesehatan, biaya *general check up*, dan biaya perawatan pengobatan. Padahal ketiga komponen biaya tersebut tidak ada perbedaan mendasar.

*Kelima*, modus pembuatan anggaran tanpa perincian. Modus ini dilakukan dengan cara membentuk satuan/mata anggaran tanpa dirinci lagi.

*Keenam*, modus menghilangkan pos anggaran.

Biasanya dengan cara menghapus pos anggaran sebagaimana ditetapkan dalam PP 110/2000.

*Ketujuh*, yaitu modus pengalihan anggaran. Modus ini dilakukan dengan cara mengalihkan anggaran yang seharusnya diberikan dalam bentuk jaminan asuransi ke dalam bentuk pemberian uang langsung. (Priyanto, 2003).

## **TRANSPARANSI: MEMBUKA AKSES INFORMASI KINERJA APBD**

Merebaknya perilaku korupsi di APBD 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 memiliki 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. Titik krusial pembahasan tentang pembiayaan sektor-sektor dan proyek-proyek yang akan dibiayai oleh APBD terjadi pada saat pembahasan di tingkat Panitia Anggaran yang tertutup bagi publik. Di sinilah sebenarnya konsensi-konsensi politik sering terjadi. Sebuah "zona gelap" yang memang nyaman untuk melakukan korupsi legal dibalik prosedur dan tata tertib.

Maka tidak perlu heran ketika pada akhirnya masyarakat di kota

Bandung banyak kecewa terhadap alokasi APBD 2004 yang hanya menganggarkan Rp 7 milyar untuk sektor pendidikan. Bandingkan dengan dana batuan yang diberikan kepada organisasi kemasyarakatan yang mencapai Rp 101,67 milyar pada APBD 2003. Belum lagi ketika masyarakat dihadapkan pada mahluk aneh yang bernama "belanja stimulan" yang mencapai nilai sebesar Rp 12,78 milyar dalam APBD 2004. Disebut aneh karena dalam Kepmendagri 29/2002 yang mengatur tentang 'Pedoman Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD" tidak disebutkan adanya biaya stimulan (Bujet, Februari 2004).

Studi GDS<sup>2)</sup> 2002 yang dilakukan PSKK UGM menyebutkan bahwa fenomena ketertutupan dalam pembahasan RAPBD ditemukan di banyak daerah. Persoalan yang menyangkut rincian alokasi dana APBD pada setiap sektor dan program/kegiatan tidak pernah secara terbuka dipublikasikan secara luas kepada masyarakat. Disamping tidak dijumpainya bentuk mekanisme atau kegiatan yang memberikan kesempatan kepada publik di daerah untuk turut mencermati, mengkritisi, atau mengevaluasi rincian alokasi penggunaan dana dalam APBD. Penentuan alokasi dan distribusi untuk

setiap kegiatan mutlak hanya ditentukan oleh DPRD dan eksekutif secara tertutup (Dwiyanto, 2002 : 134).

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 (*transparent*). Dan *ketiga*, proses tersebut juga terbuka untuk mengakomodasi opini kritis dari berbagai elemen masyarakat (*participated*).

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.

---

GDS 2002, adalah singkatan dari Governance and Decentralization Survey 2002. Merupakan proyek penelitian yang dibiayai oleh Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, PSKK-USAID-World Bank.

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. Itu pun dengan dalih rahasia Negara, sangat sulit untuk didapatkan. 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 dari masyarakat baik dalam penyusunan maupun pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

Ada satu bentuk menarik yang pernah disampaikan oleh berbagai kalangan LSM dalam rangka transparansi dan kontrol terbuka dari masyarakat terhadap pengelolaan keuangan daerah, yaitu: *public hearing* atau debat publik. Pihak Pemda dan

DPRD tidak perlu beralih hanya karena alasan: (1) legitimasi DPRD sebagai representatif masyarakat daerah, ataupun (2) keterbatasan waktu dalam penyelenggaraannya. *Public hearing*, jika sistem dan mekanismenya sudah disepakati sebagai bagian dari proses penyusunan anggaran dan dilaksanakan sejak awal pembahasan, tentunya tidak akan menimbulkan masalah. Sebaliknya justru dengan pengawasan dan koreksi kritis dari publik, segala yang menyangkut perencanaan program daerah dengan penekanan skala prioritasnya akan menjadi ukuran komitmen dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Memang benar, mekanisme *public hearing* memungkinkan untuk terjadinya revisi dan pembahasan yang berulang kali. Namun justru di sini rakyat dapat menilai apakah komitmen dari para wakil rakyat tersebut memang sebesar-besarnya bagi peningkatan kesejahteraan rakyat atau sebaliknya lebih mencerminkan pada upaya memperkaya diri sendiri atau kelompoknya.

Diluar itu, upaya 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 dari berbagai temuan dan hasil pemeriksaan keuangan daerah secara lebih tranparan 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 jelas harus bertanggung jawab kepada siapa.

*Kelima*, penegakkan hukum yang konsisten oleh lembaga-lembaga

peradilan (yudikatif). Konsistensi mana tidak semata didasarkan pada kebenaran prosedural atau sudah sesuai dengan mekanisme tata tertib produk hukum yang lahir dari sebuah konspirasi kolusif, tetapi lebih pada dimensi keadilan dan kepatutan yang berorientasi pada kepentingan rakyat.

## KESIMPULAN

Seperti judul tulisan ini: "Korupsi APBD sebagai Ekses Negatif Otonomi Daerah: Pentingnya Kebijakan Transparansi Pengelolaan Anggaran dalam APBD", pada dasarnya penulis ingin mengajak perluasan pemahaman atas hakekat pentingnya transparansi APBD agar jangan semata-mata dilihat dari sisi korupsi dan penyimpangan alokasi/distribusi anggaran belaka. Namun lebih jauh dari itu sebagai upaya mobilisasi partisipasi masyarakat untuk secara bersama-sama dengan pemerintah daerah dan DPRD terlibat aktif memikirkan dan menentukan arah pembangunan di daerah.

Pepatah mengatakan "Negara aman, tentram, sejahtera lahir dan batin itu akan diperoleh manakala para pemimpinnya bersifat *amanah* dan rakyatnya *khusnudzon* (selalu berprasangka baik)". Tetapi sekali lagi bahwa ini dapat tercipta pada sebuah koridor sistem yang jujur dan terbuka. Runtuhnya rezim Orde Baru yang menyisakan krisis multi dimensional yang rumit sekali mengatasinya, merupakan contoh bagaimana sebuah rezim terjatuh oleh sistem dan struktur

manipulatif yang dibuatnya sendiri. Yaitu sebuah sistem yang diselimuti oleh kegelapan dan ketertutupan.

Oleh karena itu, seyogyalah keributan tentang “korupsi dan pembelokkan dana APBD” terutama yang dikaitkan dengan isu penegakkan *good governace* jangan berhenti hanya pada peningkatan pengawasan atas belanja-belanja APBD, baik itu dilakukan oleh DPRD maupun komponen masyarakat lainnya, tetapi juga pada ranah memberi ruang kebebasan kepada masyarakat untuk memilih dan menentukan nasibnya sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Balkaran, Lal. 2002. “Curbing Corroption: the Internal Auditor”. *Altamonte Springs*, 59 (1) February: 40-47
- “Bandung Heurin ku Ijin”, *Bujet*, 1 (10) November-Desember 2003.
- Bandung Institute for Government Studies, 2003. *Seminar Budget Transparency*, Kerjasama BIGS dan FITRA, Bandung, 22-25 September.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis Rondinelli (ed.), 1983. *Decentralization and Development: Policy implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications.
- “Dari Sambutan ke Sambutan”, *Bujet*. Oktober, 1 (9) 2003
- Davey, J.K. 1988. *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*. UII-Pres, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, [et al., 2003. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. PSKK-UGM, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, [et al.], 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. PSKK-UGM, Yogyakarta
- Haryadi dan Sumindar, 2002. *Belanja-belanja Dewan: Studi Dokumen Anggaran Belanja DPRD Kota Bandung 1997-2002*. BIGS, Bandung.
- “Kinerja berbasis Pura-pura”, *Bujet*, 2 (1) Februari 2004.
- “Korupsi di Era Otonomi Daerah 'Perselingkuhan' yang Sengsarakan Rakyat”, *Kompas*. 25 Mei 2003.
- Kristiadi, J., [et al.], 1999. *Indonesia yang Berubah*. Pusat Data Indikator, Jakarta.
- Priyanto, 2003. *Mendorong Partisipasi Publik dalam Transparansi APBD*.

“Ramai-Ramai Menjarah Uang Rakyat”, *Kompas*, 9 Maret 2003.

Rasyid, M. Ryaas. 2002. “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa depannya”, makalah yang disampaikan pada *Seminar Nasional Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, yang diselenggarakan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM, Maret.

“Sex, Budget and The City”, *Bujet*, 1 (8) Agustus-September. 2003.