

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ANGGARAN MENUJU *GOOD GOVERNANCE*

Oleh

Dedhy Guntoro

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

dedguns2013@gmail.com

ABSTRACT

This record attempts to analyze the implementation regional budget policy in good governance context. Budgeting is a planning that describes amount of financial intake and financial output, and cost as well. Through dynamic approach, therefore budgeting is a financial plan that interpret resource usage to fulfill community aspiration to be a better future, or regional government financial planning to develop community life which dynamically keep developing and reflected in activity, to force the people in actualizing themselves as citizens.

In implementing regional budget composing towards good governance which involves three domains (government, private community, and the community) each of them plays role as budget prior function. In this occasion, the researcher only see from three main budgeting functions (stability, distributive, and allocation). In regional budgeting it is necessary to be synchronized with policy and central government macro assumption which should be appropriated which regional condition.

Budgeting should be able to motivate the three domains to do a partnership in the effort in introducing the changes regional economy to be effective in creating work chances to decrease unemployment rate, and for some extent to reduce poverty. This can be realized only by community oriented budgeting as the main function of budgeting.

Keywords: community oriented budgeting, good governance, welfare

ABSTRAK

Tulisan ini berupaya menganalisis implementasi kebijakan anggaran daerah dalam konteks tata pemerintahan yang baik. Penganggaran adalah perencanaan yang menggambarkan jumlah asupan keuangan dan output keuangan, dan biaya juga. Melalui pendekatan dinamis, oleh karena itu penganggaran adalah rencana keuangan yang menafsirkan penggunaan sumber daya untuk memenuhi aspirasi masyarakat menjadi masa depan yang lebih baik, atau perencanaan keuangan pemerintah daerah untuk mengembangkan kehidupan masyarakat yang secara dinamis terus berkembang dan tercermin dalam kegiatan, untuk memaksa masyarakat dalam mengaktualisasikan diri mereka sebagai warga.

Dalam mengimplementasikan penyusunan anggaran daerah menuju tata pemerintahan yang baik yang melibatkan tiga domain (pemerintah, komunitas swasta, dan masyarakat) masing-masing memainkan peran sebagai fungsi sebelum anggaran. Dalam kesempatan ini, peneliti hanya melihat dari tiga fungsi penganggaran utama (stabilitas, distribusi, dan alokasi). Dalam penganggaran daerah perlu disinkronkan dengan kebijakan dan asumsi makro pemerintah pusat yang harus disesuaikan dengan kondisi daerah mana.

Penganggaran harus dapat memotivasi ketiga domain untuk melakukan kemitraan dalam upaya memperkenalkan perubahan ekonomi regional agar efektif dalam menciptakan peluang kerja untuk mengurangi tingkat pengangguran, dan untuk beberapa hal mengurangi kemiskinan. Hal ini dapat diwujudkan hanya dengan penganggaran berorientasi masyarakat sebagai fungsi utama penganggaran.

Kata kunci: penganggaran berorientasi komunitas, pemerintahan yang baik, kesejahteraan

PENDAHULUAN

Lahirnya berbagai peraturan perundangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah membuktikan bahwa keinginan untuk mewujudkan cita-cita pemerataan pembangunan terus berlanjut. Sekalipun demikian, kenyataan membuktikan bahwa cita-cita tersebut masih jauh dalam realisasinya. Otonomi daerah masih lebih sebagai harapan ketimbang sebagai kenyataan yang telah terjadi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Otonomi Daerah belumlah terwujud sebagaimana yang diharapkan.

Beberapa faktor-faktor yang menentukan prospek otonomi daerah, di antaranya, adalah:

- Faktor pertama adalah faktor manusia sebagai subjek penggerak (faktor dinamis) dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia ini haruslah baik, dalam pengertian moral maupun kapasitasnya. Faktor ini mencakup unsur pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah tersebut.
- Faktor kedua adalah faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu cirri daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting*-nya/ mandiri dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sumber keuangan daerah yang asli, misalnya pajak dan retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan dinas daerah, serta hasil daerah lainnya yang sah, haruslah mampu memberikan kontribusinya bagi keuangan daerah.

- Faktor ketiga adalah faktor peralatan yang merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya dan praktis dari segi penggunaannya. Syarat-syarat peralatan semacam inilah yang akan sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- Faktor keempat adalah faktor organisasi dan manajemen. Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif. Oleh sebab itu perhatian yang sungguh-sungguh terhadap masalah ini dituntut dari para penyelenggara pemerintahan daerah.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program

telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut, Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Dalam setiap perumusan kebijakan yang menyangkut program maupun kegiatan-kegiatan, selalu diiringi dengan suatu tindakan pelaksanaan atau implementasi. Betapa pun baiknya suatu kebijakan tanpa implementasi maka tidak akan banyak berarti. Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle dalam Wahab, 1990:59).

Oleh sebab itu, tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Ini menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan dalam arti walaupun perumusan dilakukan dengan sempurna namun apabila proses implementasi tidak bekerja sesuai persyaratan, maka kebijakan yang semula baik akan menjadi jelek begitu pula sebaliknya. Dalam kaitan ini, seperti dikemukakan oleh Wahab (1990: 51), menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan hanya sekedar impian atau rencana bagus yang tersimpan dalam arsip kalau tidak mampu diimplementasikan.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah

yang memuat program-program yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Anggaran merupakan alat utama bagi pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban dan kebijakannya yang dituangkan dalam bentuk rencana-rencana konkret dan terintegrasi (Kamaliah dkk., 2010). Rencana kebutuhan yang harus diakomodir dalam APBD relatif banyak, sementara sumber daya yang tersedia relatif terbatas. Kondisi ini membutuhkan ketelitian dan ketepatan penyusun anggaran untuk memilih prioritas kebutuhan yang lebih mendesak untuk dianggarkan di antara sekian banyak kebutuhan yang ada.

Sehubungan dengan hal tersebut, sebuah konsep tata kepemerintahan yang baik (*good governance*), sekarang menjadi salah satu kata kunci dalam wacana untuk membenahi sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. United Nations Development Programme (UNDP), mendefinisikan kepemerintahan (*governance*) sebagai pelaksanaan kewenangan atau kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi

Unsur-unsur dari *good governance* adalah negara, sektor swasta, dan masyarakat. Jika dilihat dari ketiga domain te

rsebut, negara menjadi domain yang paling penting dalam mewujudkan *good governance*, karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sektor usaha swasta dan masyarakat, serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan juga melekat pada domain ini.

Rumusan Masalah

Tulisan ini bertujuan untuk menjawab permasalahan bagaimana implementasi kebijakan anggaran (APBD) menuju *good governance* (pemerintah yang baik)?

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik, belakang ini menarik perhatian para ahli ilmu sosial. Menurut Tachjan (2006) dalam analisis dan preskripsinya menyatakan bahwa implementasi kebijakan harus merupakan suatu proses "*top down*" agar dapat berlangsung secara lebih efektif, tetapi pendekatan ini ditentang oleh pendukung pendekatan "*bottom up*", sehingga muncul pendekatan yang bukan hanya mengkaji pertimbangan administratif dalam pelaksanaan suatu program melainkan memandang pelaksanaan berbagai alat pemerintahan dalam mendesain suatu kebijakan.

Kebijakan diterapkan untuk memecahkan masalah sesuai dengan sifat permasalahannya. Hal ini sering dipengaruhi oleh berbagai konteks seperti konteks sosial, ekonomi, teknologi, dan politik dari kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan, berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan. Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan yang pada dasarnya bersifat teoretis. Demikian pernyataan Dunn (1994: 80). Implementasi kebijakan sangat tergantung pada masalah yang telah diformulasikan sebelumnya, berarti merupakan suatu proses pelaksanaan kerangka kerja program yang telah dirumuskan. Karakteristik implementasi kebijakan sebagai tindakan pelaksanaan yang dibatasi oleh waktu yang hasilnya harus jelas dan terukur.

Implementasi kebijakan bisa dilihat dalam proses pembuatan kebijakan yang berawal dari penetapan kebijakan, kemudian aksi kebijakan aparatur legislatif sampai pada tindakan atau pelaksanaan yang dilakukan oleh aparatur eksekutif.

Dari uraian di atas menggambarkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan yang mengandung logika yang *top down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif yang masih Abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersidat kongkrit atau mikro, demikian penegasan Tachjan (2006:25).

Beberapa Model Implementasi Kebijakan Publik

Model Implementasi kebijakan publik merupakan kerangka pemikiran tertentu yang menggambarkan suatu objek, situasi, proses secara lengkap yang komponennnya meliputi program, pelaksana (implementor), target dan faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik).

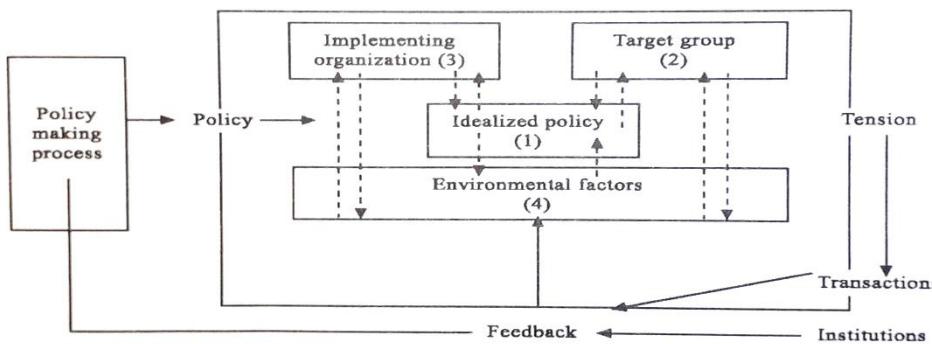
Tachjan (2006:27-61) menjelaskan tentang berbagai model implementasi kebijakan publik antara lain berikut ini.

a. Model "Proses atau alur Smith (1973)"

Dalam proses implementasi ada empat variabel yang merupakan satu kesatuan yang saling memengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, sehingga menghendaki penegakan institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan dan menghindari timbulnya protes dan aksi fisik yang digambarkan dalam skema gambar 1.

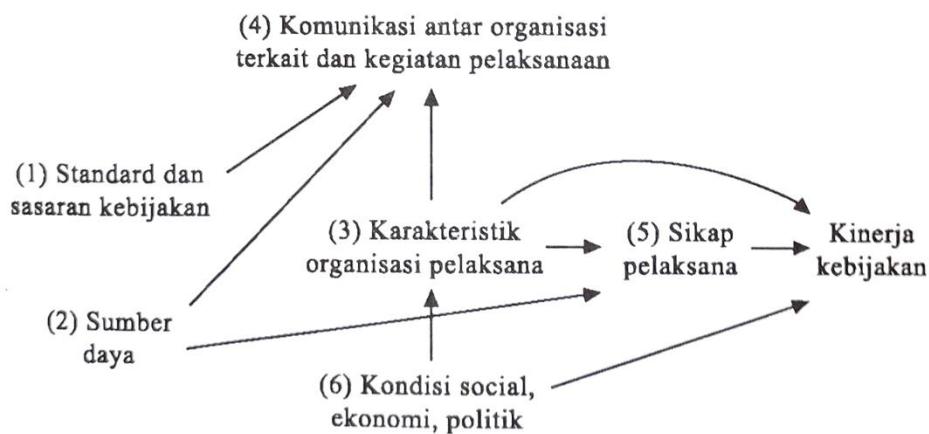
b. A Model of The Policy Implementation Process

Model ini dikembangkan oleh Van Meter & Van Horn (1975) yang menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan seperti digambarkan dalam skema gambar 2.



Gambar 1
"A Model of The Policy Implementation Process"

Sumber: Smith, 1977: 261



Gambar 2
Implementasi Kebijakan Meter dan Horn

c. Model "the Top Down Approach"

Model ini kembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978, 1984). Dalam mengimplementasikan kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) diperlukan beberapa syarat yang meliputi:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- 2) Untuk pelaksana program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

- 4) Kebijakan yang diimplementasikan didasari oleh suatu hunungan kausalitas yang andal.
- 5) Hubungan kuasalitas bersifat langsung dan hanya sedikit marrantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- 9) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

d. Model “Transactional”

Model ini dikembangkan oleh Warwick (1979). Pada tahap implementasi, berbagai kekuatan akan berpengaruh baik faktor yang mendorong atau memperlancar, maupun kekuatan yang menghambat atau memacetkan pelaksanaan program.

Faktor-faktor pendorong tersebut meliputi:

- a) *Commitment of political leaders*
- b) *Organizational capacity*
- c) *The commitment of implementation*
- d) Dukungan dari kelompok kepentingan.

Adapun faktor penghambat terdiri dari: a) *actors* (banyak pemain), b) terdapat komitmen atau loyalitas ganda, c) kerumitan yang melekat pada proyek sendiri, d) jenjang pengembalian keputusan yang terlalu banyak, dan e) waktu dan perubahan kepemimpinan.

Reaktualisasi Penyusunan Anggaran (APBD) Menuju *Good Governance*

► Konsep Anggaran

Anggaran secara statis merupakan rencana yang menggambarkan perkiraan jumlah uang penerimaan dan pengeluaran, serta pembiayaan (dalam bentuk angka-angka) yang tidak menunjukkan hasil apa yang akan dicapai. Melalui pendekatan dinamis maka anggaran merupakan rencana keuangan yang menterjemahkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia untuk memenuhi aspirasi masyarakat menuju terwujudnya kehidupan rakyat yang lebih pada masa yang akan datang, atau rencana keuangan pemerintah daerah untuk membangun perikehidupan masyarakat yang tentunya semakin berkembang dan dinamis yang tercermin dalam kegiatan, untuk mendorong rakyat dalam memenuhi kewajibannya sebagai warga negara.

Mardiasmo (2002:181) menegaskan bahwa penganggaran pada dasarnya merupakan proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang. Anggaran merupakan managerial *plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Dengan demikian maka anggaran mempunyai fungsi untuk mencapai sesuatu yang diinginkan.

► Fungsi Utama Anggaran

Fungsi anggaran mempunyai peranan penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan daya saing. Anggaran pada tingkat daerah (APBD) mempunyai hubungan yang signifikan dengan anggaran pada tingkat nasional (APBN), di mana mempunyai fungsi untuk mengatasi persoalan kerimpangan fiscal baik secara vertikal (proporsionalitas pendapatan lukratif) maupun ketimpangan fiscal horizontal (membandingkan antara kebutuhan fiscal dengan kemampuan fiscal) untuk menentukan celah fiscal. Selain itu juga untuk mengatasi persoalan yang timbul dan menyebar atau melimpahnya efek pelayanan civil dan pelayanan publik.

Mardismo (2002:122) menyatakan bahwa fungsi anggaran sector public meliputi:

- 1) Sebagai alat perencana (*planning tool*)
- 2) Sebagai alat pengendalian (*control tool*)
- 3) Sebagai alat politik (*political tool*)
- 4) Sebagai alat kebijakan fiscal (*fiscal tool*)
- 5) Sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*)
- 6) Sebagai alat penilai kinerja (*performance measurement tool*)
- 7) Sebagai alat motivasi (*motivation tool*)

Secara praktis menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016, menyatakan bahwa fungsi anggaran (APBD) adalah sebagai berikut.

- 1) Otorisasi, sebagai dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Perencanaan, sebagai pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan
- 3) Pengawasan, sebagai pedoman penilaian kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan
- 4) Alokasi, untuk menciptakan lapangan kerja (mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya) serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian
- 5) Distribusi, sebagai kebijakan yang harus memperhatikan keadilan dan kepatutan
- 6) Stabilitas, sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

METODE PENELITIAN

Tulisan ini merupakan Abstraksi dari kajian literatur atas dokumen dokumen penting mengenai Kebijakan Anggaran (APBD). Dokumen-dokumen dalam berbagai bentuk diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya. Data yang bersifat sekunder ini terdiri dari berbagai bentuk, mulai dari buku, jurnal, laporan penelitian, pemberitaan media, situs internet, laporan lembaga, laporan pemerintah.

Tulisan ini bertendensi untuk mendapatkan gambaran yang lengkap tentang implementasi kebijakan anggaran (APBD) menuju *good governance* yang sejak era reformasi hingga era Kabinet Indonesia Maju.

PEMBAHASAN

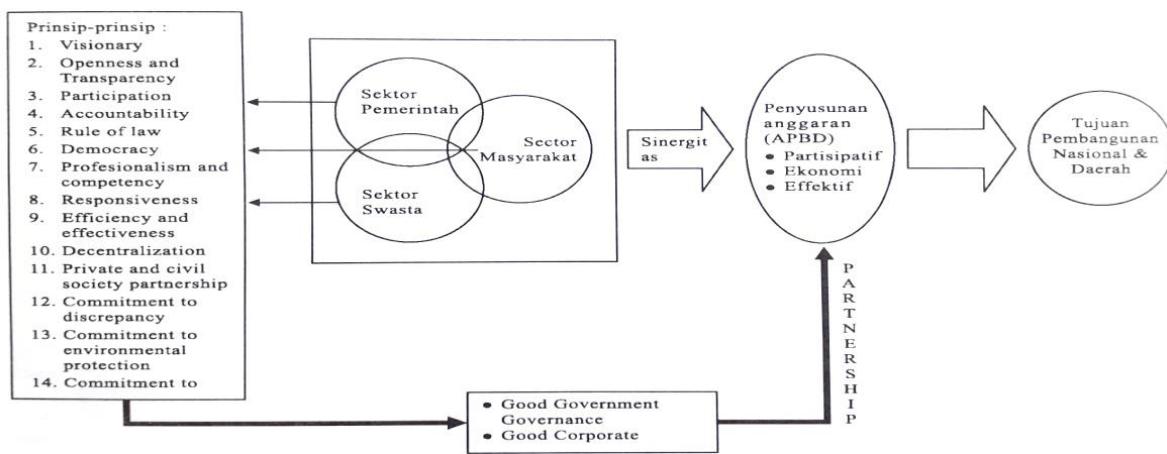
Bertolak dari definisi governance menurut UNDP menyatakan sebagai "*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels*", dan World Bank "*the way state power is*

used in managing economic and social resources for development of society", maka *political governance* melaksanakan proses pembuatan keputusan/kebijakan yang memfasilitasi ekonomi dan interaksinya yang berpijak pada sector masyarakat. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap peningkatan kesejahteraan, pemberantasan kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup yang berpijak pada institusi sektor swasta. Sementara *administrative governance* sebagai sistem implementasi proses kebijakan yang berpijak pada institusi sektor negara atau pemerintah.

Institusi negara/pemerintah berfungsi kondusif, sector dunia usaha menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan sektor masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik termasuk kelompok masyarakat seperti organisasi non pemerintah (disingkat Ornop atau non-governmental organization/ NGO), organisasi profesional lainnya untuk berperan serta aktif dalam aktivitas sosial, ekonomi dan politik dengan memperhatikan proses perjalanan sejarah, tradisi, budaya dan teknologi yang berorientasi pada prinsip-prinsip *good governance*.

Prinsip-prinsip *good governance*, menurut Bappenas adalah:

- 1) Wawasan ke depan (*visionary*)
- 2) Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*)
- 3) Partisipasi masyarakat (*participation*)
- 4) Tanggung gugat (*accountability*)
- 5) Supremasi hukum (*rule of law*)
- 6) Demokrasi (*democracy*)
- 7) Profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*)
- 8) Daya tanggap (*responsiveness*)
- 9) Keefisienan dan keefektifan (*efficiency and effectiveness*)
- 10) Desentralisasi (*decentralization*)
- 11) Kemitraan dengan swasta dan masyarakat (*private and civil society partnership*)



Gambar 3
Hubungan Pemerintah, Masyarakat dan Swasta dalam Konsep *Good Governance*

- 12) Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to discrepancy reduction*)
- 13) Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*)
- 14) Komitmen pada pasar bebas (*commitment to fair market*)

Uraian di atas dapat digambarkan dalam hubungan pemerintahan masyarakat dan dunia usaha (swasta) dalam konsep *good governance* seperti tampak pada gambar 3.

Implementasi

Dalam implementasi penyusunan anggaran (APBD) menuju *good governance* yang melibatkan tiga domain (pemerintah, swasta dan masyarakat) masing-masing memainkan peranan sesuai dengan fungsi utama anggaran. Pada kesempatan ini kami hanya melihat dari tiga fungsi utama anggaran (stabilitas, distributif, dan alokasi).

Dalam fungsi stabilitas, sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah, maka perlu menetapkan asumsi-
asumsi makro berdasarkan data riel tahun sebelumnya. Misalnya pemerintah pusat menetapkan asumsi untuk tahun 2019 sebagai berikut.

- Pertumbuhan ekonomi 5,1%
- PDB per kapita (US\$) 4,6%
- Inflasi 3,49%
- Pengangguran 5,01%
- Kemiskinan 9,41%

Untuk mencapai kondisi tersebut maka pemerintah mengalokasikan dana desentralisasi sebesar Rp430,07 triliun yang diarahkan dalam suatu “kebijakan alokasi belanja” untuk:

- 1) Mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, dan kemampuan keuangan antar daerah
- 2) Meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah
- 3) Meningkatkan kaspasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah
- 4) Meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional
- 5) Meningkatkan sinergi perencanaan pembangunan pusat dan daerah
- 6) Mendukung kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) dalam kebijakan ekonomi makro.

Sementara kebijakan dana alokasi khusus diprioritaskan untuk:

- 1) Membantu daerah dengan kemampuan keuangan di daerah rata-rata nasional

- 2) Menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di:
 - a. Daerah pesisir dan pulau kecil
 - b. Daerah perbatasan darat dengan Negara lain
 - c. Daerah tertinggal/terpencil
 - d. Daerah rawan banjir dan longsor
 - e. Daerah ketahanan pangan dan pariwisata
- 3) Mendorong penyediaan lapangan kerja, mengurangi jumlah penduduk miskin dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah
- 4) Menghindari tumpang tindih kegiatan yang didanai dari dana alokasi khusus (DAK) dengan kegiatan lain yang didanai dari anggaran kementerian/lembaga
- 5) Mengalihkan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang sudah menjadi urusan daerah ke DAK
- 6) Penambahan dua bidang DAK (kependudukan dan kehutanan)
- 7) DAK provinsi untuk infrastruktur jalan dan irigasi.

Bidang-bidang DAK pada 2019 ini meliputi pendidikan, kesehatan dan kependudukan infrastruktur, pertanian, kelautan dan perikanan, prasarana pemerintahan, lingkungan hidup, dan kehutanan.

Dalam penyusunan anggaran (APBD) seyogyanya selaras dan sinkron dengan kebijakan dan asumsi makro pemerintah pusat yang disesuaikan dengan kondisi di daerah, misalnya:

Untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi 5,1% itu diperlukan dana investasi berapa? Hal ini harus dihitung kemudian berbagai peran berapa kemampuan swasta dan masyarakat yang kekurangannya ditutupi oleh pemerintah daerah.

Realitinya tidak demikian, masih banyak pemerintah daerah yang terjebak

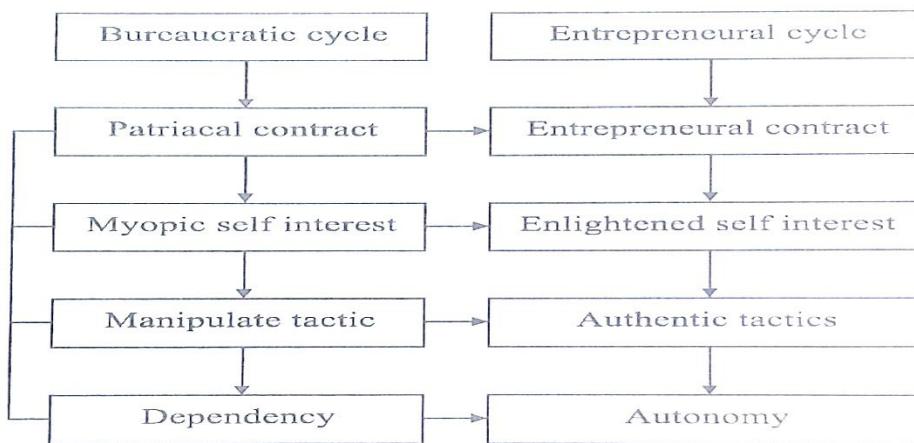
pada keinginan untuk membangun hal-hal yang monumental serta yang bersifat konsumtif seperti belanja kendaraan (roda 4, dan roda 2) secara berlebihan, kemudian sarana lengkap (AC, meja kursi, laptop) yang ideal, biaya rapat (makan dan minum) yang tak wajar, termasuk biaya tamu dll. Padahal sektor swasta dan masyarakat sangat mengharapkan APBD mampu memberi motivasi untuk menarik dana dialokasikan pada sektor rill yang produktif.

Sesungguhnya kebijakan pemerintah pusat mengarahkan pada fungsi distributif dalam menyusun anggaran (APBD) yaitu memperhatikan keadilan dan kepatuhan.

Kenyataan menunjukkan masyarakat belum menjadi dasar utama dalam menyusun anggaran (APBD) melainkan sibuk berbagi untuk kepentingan birokrasi. Birokrasi merasa berhasil jika mendapat anggaran yang besar, berarti sukses dalam melakukan akses dan berbagai lobi yang kadang-kadang lupa dengan sinkronisasi antara rencana kerja (Renja) dan rencana kerja pemerintah (RKP) daerah, atau rencana kerja dan anggaran (RKA) - satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dengan kebijakan umum anggaran (KUA) dan prioritas plafon anggaran (PPA) --- (perhatikan pendapat Edward III).

Dalam fungsi distributif ini, anggaran di daerah sering mengabaikan keadilan dan kepatuhan atau barangkali keadilan dan kepatuhan hanya dilihat dari aspek etik (suatu pandangan yang mengutamakan keinginan sendiri/birokrasi) dan mengabaikan aspek emic (suatu pandangan dari orang yang akan dilayani oleh pemerintah).

Kedua pandangan tersebut mestinya di koordinasikan dan dikomunikasikan dengan baik sejak awal proses Musrenbang. Hal tersebut sangat penting untuk mengurangi adanya kesenjangan yang pada gilirannya dengan mengurangi penduduk miskin.



Gambar 4

Perubahan *mind set* birokrasi dari *bureaucratic cycle* menjadi *entrepreneurial cycle* dari Peter Black

Selanjutnya di arahkan pada fungsi alokasi, setelah fungsi stabilitas dan fungsi distribusi dibahas secara matang. Dalam fungsi alokasi, anggaran (APBD) untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian daerah.

Berikut adalah beberapa ilustrasi anggaran (APBD) yang belum menunjukkan fungsi alokasi misalnya seperti yang telah menjadi berita hangat tentang pemborosan anggaran yang diajukan oleh pemerintah Provinsi DKI Jakarta menganggarkan lem Aibon Rp 82,8 miliar, dan pulpen Rp123 miliar, pengadaan jalur sepeda Rp73 miliar, anggaran promosi wisata Rp5 miliar, pembelian anti virus dan server Rp12 miliar.

Ilustrasi di atas menunjukkan bahwa anggaran belum berfungsi untuk mengefektifkan perekonomian di daerah.

Seharusnya anggaran dapat memotivasi ketiga domain dalam melakukan partnership dalam upaya mengintroducir perubahan untuk mengefektifkan perekonomian daerah dengan menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi pengangguran yang pada giliranya dapat mengurangi jumlah penduduk yang miskin. Hal tersebut dapat diwujudkan jika dalam penyusunan anggaran

merujuk pada fungsi utama anggaran yang berorientasi pada kepentingan rakyat, dan birokrasi sebagai *trigger/pendorong* harus melakukan perubahan *mindset*.

Mengingat kondisi birokrasi yang digambarkan dalam pendahuluan, maka perlu ada perubahan *mind set* birokrasi dari *bureaucratic cycle* menjadi *entrepreneurial cycle* dari Peter Black, seperti tampak pada gambar 4.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diambil simpulan antara lain sebagai berikut.

- 1) Implementasi syatu kebijakan sangat tergantung pada masalah yang sudah diformulasikan sebelumnya, artinya merupakan suatu proses pelaksanaan kerangka kerja program yang telah dirumuskan (berawal dari penetapan kebijakan, kemudian aksi kebijakan aparatur sampai pada tindakan/pelaksanaan yang dilakukan).
- 2) Dalam implementasi kebijakan ada beberapa model, yang semuanya bagus merupakan alternatif untuk disesuaikan dengan kondisi, di mana implementasi kebijakan akan dilaksanakan.

- 3) Implementasi kebijakan anggaran (APBD) pada umumnya terdapat sisi lemah pada aparatur (baik legislatif maupun eksekutif)
 - 4) Aparatur masih terjebak pada sisi gelap masa lalu yaitu pada *bureaucratic cycle* yang diwarnai oleh *partiacal contract*.
 - 5) Ketergangguan aparatur mengakibatkan terjadinya kemisikinan dalam berimprovisasi dalam mengaktualisasikan fungsi utama anggaran untuk kepentingan rakyat.
 - 6) Ketiga domain dalam *good governance* (pemerintah, swasta, dan masyarakat) belum menjadi partner/mitra yang baik dalam menjalankan peran dan fungsi masing-masing.
- SARAN**
- Berdasarkan simpulan tersebut ijinkan memberikan beberapa rekomendasi sebagai berikut.
- 1) Penetapan kebijakan pemerintah pusat harus lebih tajam dan tegas agar dapat dilaksanakan di daerah, bila perlu dengan sangsi yang jelas tanpa harus mengurangi prinsip-prinsip otonomi daerah.
 - 2) Kebijakan pemerintah pusat harus dikomunikasikan kepada daerah secara intensif agar dapat merubah struktur birokrasi dan sikapnya untuk mengefektifkan sumber-sumber yang ada agar pada giliranya dapat memberi kontribusi pertumbuhan ekonomi yang di targetkan.
 - 3) Kalau dimungkinkan pemerintahan pusat dapat melakukan pencerahan kepada aparatur di daerah melalui Diklat keuangan daerah. (mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan perhitungan anggaran)
 - 4) Dengan adanya sikap ketergantungan di kalangan aparatur, maka jika ada perubahan perundang-undangan harus segera disosialisasikan kepada aparatur daerah.
 - 5) Aparatur di daerah hendaknya juga proaktif dalam mengikuti perkembangan (peraturan perundang-undangan, aspirasi masyarakat dan swasta) melalui kegiatan semiloka dengan menghadirkan tenaga ahli yang kompeten dari perfuruan tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, William, 2000. *Analisis Kebijakan Publik*, GMU Press Yogyakarta
- Edward C. George. *Implementasi Public Policy*, ISBN, Jakarta.
- Irfan Islam M, 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Jones Charles. *Introduction to The Study of Public Policy*, Jakarta.
- Kenneth, Davey, 1983. *Financial Regional/Government*, SIBN, Jakarta.
- Leo, Agustino, 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*, AIPI, Bandung.
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Mc. Donald T, 1984. *The Politics of Urban Fiscal Policy*, Jakarta:
- Ndraha Talizidhu, 2000. *Kybernetologi (Ilmu Pemerintahan Baru I & II)* Rineka Cipta, Jalarta.
- Nugroho, Riant, 2004. *Kebijakan Publik*, Gramedia, Jakarta.
- Suradinata Ermaya, 1994. *Teori dan Praktik Kebijaksanaan Negara*, Ramadhan, Bandung.
- Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*, Tru-RTH, Bandung.
- Wahab, Abdil, 2001. *Analisis Kebijaksanaan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.