



BAGIAN KEEMPAT

MENINGKATKAN KUALITAS PERENCANAAN
PENGANGGARAN DAN PELAYANAN PUBLIK:
*BEBERAPA AGENDA DAN
PELUANG REFORMASI*





Bagian Keempat

MENINGKATKAN KUALITAS PERENCANAAN PENGANGGARAN DAN PELAYANAN PUBLIK: *BEBERAPA AGENDA DAN PELUANG REFORMASI*

1. Melembagakan Delegasi Masyarakat

Perencanaan dan penganggaran partisipatif sangat mungkin dilakukan di daerah. Untuk bisa terlibat dalam penyusunan dokumen rencana jangka panjang (RPJPD) dan rencana jangka menengah (RPJMD), masyarakat bisa memanfaatkan forum Musrenbang. Dalam forum ini masyarakat punya peluang mengagregasi dan menegosiasikan kepentingan, serta memilih alternatif kebijakan dan kegiatan pembangunan. Untuk penyusunan rencana anggaran tahunan, ada dua wahana yang tersedia bagi partisipasi masyarakat yaitu Musrenbang dan penyusunan RKA-SKPD.

Agar proses Musrenbang dan penyusunan RKA-SKPD dapat mengoptimalkan peran serta masyarakat, maka penyiapan dokumen pendukung Musrenbang menjadi sangat penting. Karena sudah sangat rinci, maka RKA-SKPD yang telah disusun SKPD dapat dijadikan rujukan utama penyusunan Rancangan Awal SKPD yang akan dijadikan bahan menyusun Renja-SKPD.

Dengan dokumen yang rinci tersebut, maka Musrenbang di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten/kota lebih berfungsi

● BAGIAN KEEMPAT

sebagai forum verifikasi dan penyesuaian kegiatan yang telah ada dalam rancangan RKPD dan forum untuk menetapkan delegasi masyarakat baik yang mewakili wilayah maupun sektor. Delegasi yang telah dipilih tersebut selanjutnya dapat terlibat dalam proses penyusunan RKA-SKPD. Agar delegasi ini dapat bekerja dengan baik, maka perlu dipikirkan untuk menghimpun delegasi dalam satu wadah kelembagaan misalnya komite/dewan partisipasi anggaran kota/kabupaten. Komite/dewan ini bersifat *ad hoc* yaitu bekerja dalam jangka waktu 1 tahun.

Perbaiki Kebijakan Alokasi Anggaran

Daerah perlu melakukan reformasi kebijakan di tingkat pemerintahan baik yang menyangkut alokasi anggaran maupun kelembagaan. Beberapa diantaranya adalah: *pertama*, memotong matarantai proses dan dokumen perencanaan yang berlebihan. Misalnya, karena substansi RKPD sama dengan KU Anggaran, Strategi dan Plafon maka pembuatan dokumen harus bersifat *series*. Hindari praktek pembuatan RKPD yang berbeda dengan KU APBD.

Kedua, di tingkat daerah harus terjadi integrasi antara perencanaan dengan penganggaran. Integrasi dapat terjadi melalui dua hal yaitu proses perencanaan dan penganggaran dibuat dalam satu peraturan daerah, dan adanya integrasi antara satuan kerja yang mengkoordinir perencanaan dengan satuan kerja yang menggunakan anggaran. Untuk soal pertama, baik UU No. 17/2003 maupun UU No. 25/2004 telah menggariskan bahwa peraturan lebih lanjut mengenai mekanisme Musrenbang (perencanaan) dan mengenai penyusunan RKA-SKPD (penganggaran) diatur lebih lanjut oleh peraturan daerah.

Untuk itu peraturan daerah mengenai tata cara Musrenbang dan RKA-SKPD diatur dalam satu Perda, misalnya peraturan daerah tentang perencanaan dan penganggaran daerah yang di dalamnya mengatur baik mekanisme Musrenbang maupun mekanisme RKA-SKPD. Sedangkan untuk soal kelembagaan, harus diperpendek proses perencanaan ke proses penganggaran. Karena itu, lembaga *ad hoc* seperti panitia anggaran eksekutif atau Bagian Penyusunan Program yang dapat memperpanjang proses penganggaran sebaiknya dihilangkan.

Proses penganggaran sebaiknya langsung dilakukan oleh SKPD sebagai pengguna anggaran. Kalaupun perlu koordinasi dalam proses tersebut, dapat langsung dilakukan oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah, atau jika perlu daerah dapat melakukan inovasi untuk menggabungkan lembaga perencana dengan lembaga penyusunan anggaran, sehingga bisa dibentuk Badan Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah.

Ketiga, untuk menghindari usulan kegiatan yang banyak dan berskala kecil, dana alokasi untuk desa menjadi penting. Dana ini berupa *block grant* yang ditransfer dari kabupaten kepada pemerintahan desa untuk mendanai program-program pembangunan dalam skala desa. Dengan demikian program-program yang diajukan oleh desa adalah program berskala kecamatan (lintas desa) dan kabupaten yang menjadi tanggung jawab pemerintahan kota/kabupaten. Dengan skema seperti ini, Musrenbang kecamatan menjadi sangat penting karena berfungsi sebagai elevator untuk menghubungkan problem di tingkat wilayah ke program SKPD (sektoral).

Agar usulan di tingkat wilayah (desa dan kecamatan) dapat langsung diterjemahkan ke sektor maka daerah sebaiknya membentuk forum-forum SKPD terutama untuk SKPD yang menjalankan fungsi pelayanan dasar dan fungsi-fungsi prioritas pengembangan kota/kabupaten. Anggota forum adalah delegasi yang mewakili kecamatan dan *stakeholder* yang memiliki perhatian dan kompetensi dalam isu-isu sektor yang menjadi tanggung jawab SKPD.

Keempat, SK Bupati/Walikota mengenai penjabaran dan pelaksanaan APBD menjadi sangat strategis, terutama sebagai instrumen untuk transparansi anggaran. Karena itu SK Bupati/Walikota harus ditempatkan sebagai standar prosedur operasi bagi pelaksanaan APBD. SK Bupati/Walikota harus diumumkan kepada publik dan memuat secara rinci mekanisme pelaksanaan kegiatan (termasuk mekanisme tender), jenis dan besaran dana kegiatan, tempat dilaksanakan kegiatan, lembaga yang melaksanakan, siapa yang bertanggung jawab sebagai pimpinan proyek dari kegiatan tersebut, dan prosedur pengajuan keluhan

● BAGIAN KEEMPAT

dari masyarakat terhadap program atau lembaga yang melaksanakan program.

Kelima, sebagai konsekuensi sistem perencanaan dan penganggaran daerah yang ditetapkan oleh UU No. 17/2003 dan UU No. 25/2004 maka monitoring dan evaluasi pelaksanaan rencana dan anggaran ada di tangan Bappeda dan SKPD. Peran Bagian Pembangunan/Penyusunan Program di Setwilda/Setda harus diambil alih oleh kedua lembaga tersebut. Ini penting untuk menjamin akuntabilitas pelaksanaan rencana dan anggaran.

Hal penting yang harus dikembangkan adalah monitoring dan evaluasi tidak hanya sebatas pengisian dokumen LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kegiatan Instansi Pemerintah), tetapi juga metode monitoring dan evaluasi yang berorientasi pada kinerja yang dinilai oleh pengguna. Untuk itu pemerintah perlu melakukan survei kepuasan masyarakat terhadap program-program yang dilaksanakan. Selanjutnya hasil monitoring dan evaluasi ini dijadikan input bagi proses penyusunan RKPD, AKU, Proses Musbangdes, UDKP, forum-forum sektoral, dan RKA-SKPD.

Penguatan Masyarakat Sipil

Karena terjadi di tingkat masyarakat sipil, maka keberhasilan proses perencanaan dan penganggaran membutuhkan adanya masyarakat sipil yang kuat. Masyarakat sipil harus *melek* terhadap data dan informasi mengenai kebijakan publik yang ada dalam berbagai dokumen kebijakan --termasuk dokumen perencanaan dan dokumen anggaran-- dan memperlakukan informasi kebijakan publik sebagai barang yang biasa diakses .

Masyarakat sipil harus segera mengkonsolidasi diri untuk masuk dalam proses-proses pembuatan kebijakan. Dalam proses ini kemampuan untuk membaca peta politik, menegosiasikan kepentingan, dan mengambil keputusan dalam proses-proses pemerintahan menjadi sangat penting.

Baik pemerintah maupun masyarakat sipil perlu segera meningkatkan kapasitas mereka dalam men-*setup* dan memfasilitasi proses-proses negosiasi baik dalam komunitas, asosiasi, Musrenbang maupun dalam penyusunan RKA-SKPD. Hal ini

karena setiap forum memiliki karakteristik berbeda yang harus direpson dengan metode dan teknik fasilitasi yang berbeda pula.

Bagaimana membuat masyarakat tetap peduli pada perencanaan partisipatif? Mereka perlu mendapat kejelasan tentang apa dan mengapa usulan mereka diakomodasi atau tidak diakomodasi dalam APBD, kejelasan tentang pagu anggaran yang dapat mereka akses, dan mendapat kejelasan soal penggunaan alokasi dana desa.

Perencanaan dan anggaran harus didasarkan pada kebutuhan riil masyarakat. Wahana untuk bermusyawarah hendaknya diperluas, misalnya dengan membangun Musrenbang elektronik. Hal ini memungkinkan warga dapat berdialog dalam media situs, atau dengan menempatkan kotak saran di mana-mana. Intinya adalah harus ada pintu lain bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya selain di Musrenbang. Warga mana pun yang tidak sempat datang ke Musrenbang tetap dapat menyuarkan aspirasi mereka. Penjadwalan hanya perlu untuk penyusunan RKPD final. Maka yang penting dalam hal ini adalah proses seleksi dari berbagai usulan yang datang dari berbagai forum. Jika pintu-pintu itu tidak diciptakan, maka dalam Musrenbang bisa terjadi konflik yang terlalu tajam dalam penyampaian aspirasi.

Sistem pendukung bagi kerja-kerja fasilitator kelurahan harus dibenahi. Selama ini tidak ada satu dinas pun yang bersedia untuk menyediakan anggaran untuk membayar fasilitator kelurahan. Masalahnya, apakah fasilitator kelurahan perlu dibayar? Apakah yang perlu didukung anggaran adalah kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan oleh fasilitator kelurahan? Misalnya saja, tiap kelurahan harus menyediakan dana yang memungkinkan fasilitator kelurahan dapat menyelenggarakan pertemuan warga dalam rangka perencanaan dan penganggaran di tingkat desa.

4. Mempertegas Peran DPRD

Peran DPRD dalam penyusunan perencanaan jangka panjang dan jangka menengah daerah belum jelas. Padahal perencanaan partisipatif banyak berkaitan dengan ini. Yang potensial terjadi

● BAGIAN KEEMPAT

adalah DPRD akan menunggu sampai dokumen perencanaan jangka panjang dan menengah daerah sampai ke meja mereka. Baru setelah itu, mereka akan mengadakan *hearing* dengan masyarakat.

Mengapa dalam perencanaan partisipatif peran untuk melakukan penjangkaran aspirasi lebih banyak dipikul oleh eksekutif? Apakah dengan adanya SEB yang menganjurkan agar DPRD harus hadir di Musrenbang kecamatan, otomatis akan menjamin DPRD akan berperan aktif dalam mendukung perencanaan partisipatif? Apakah ada tindakan atau cara lain yang dapat dilakukan untuk membuat DPR turut mendukung perencanaan partisipatif?

DPR sudah melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat sendiri. Persoalannya adalah seberapa efektif upaya penjangkaran aspirasi yang dilakukan oleh DPRD? Selama ini mekanisme penjangkaran aspirasi masyarakat oleh DPRD tidak efektif. Antara lain karena pertimbangan yang digunakan dalam penjangkaran asmara itu sebenarnya adalah pertimbangan kepentingan dan kedudukan DPRD sendiri. Di samping itu, dewan cenderung baru turun kalau ada masalah. Misalnya ada masalah antara dinas dengan masyarakat. DPRD juga kenyataannya lebih senang memanfaatkan waktu resesnya dengan berkeliling ke dinas-dinas, dan bukannya ke masyarakat.

Tingkat pemahaman berbagai *stakeholder* pembangunan, termasuk di antara eksekutif dan legislatif, berbeda-beda terhadap dokumen-dokumen perencanaan. Di daerah, kadang-kadang jika dikatakan bahwa suatu daerah memiliki 21 kewenangan, maka akan terdapat 21 arah kebijakan. Hal ini menyulitkan kesetaraan dukungan terhadap perencanaan dan penganggaran partisipatif.

DPRD harus terlibat dalam proses-proses perencanaan partisipatif. Kalau perlu mereka harus terlibat sejak perencanaan di tingkat desa. DPRD dapat merekrut tenaga ahli untuk mengawal perencanaan partisipatif. Pilihan untuk memanfaatkan tenaga ahli dalam mengawal perencanaan partisipatif ini tentu harus didukung dengan anggaran.

Tenaga ahli yang bekerja untuk DPRD juga dapat diperankan untuk menilai kelayakan suatu rencana berkeseluruhan

dukungan anggarannya. Diharapkan, keberadaan tenaga ahli ini juga dapat membuat DPRD mampu melihat isu-isu krusial dalam anggaran, dengan melihat kegiatan yang dianggarkan, proporsi anggaran terhadap nilai tertentu.

Akan tetapi sayangnya DPRD belum memanfaatkan tenaga ahli untuk mengawal proses perencanaan dan penganggaran partisipatif. Padahal, di AS misalnya, 1 anggota kongres bisa memiliki 12 staf ahli. Di Pare-Pare sudah ada aturan tentang staff ahli bagi DPRD, tapi belum berjalan optimal. Sedangkan, aturan yang sudah berjalan adalah penasehat ahli bagi walikota.

Ketika menilai dan mengoreksi nilai anggaran, DPRD belum memiliki dasar perhitungan dan belum memahami DAD. Contoh di Pare-Pare adalah ketika DPRD memotong anggaran pelabuhan, walaupun eksekutif telah menyodorkan berbagai spesifikasi teknis dan dampaknya terhadap anggaran pelabuhan. Ketika reses, mereka melihat sendiri bahwa program pembangunan pelabuhan akhirnya terhenti. Maka akhirnya mereka menambah lagi anggaran pelabuhan.

Renstra dinas harus dibuat lebih jelas. Selama ini banyak Renstra dinas yang hanya berisi SWOT tanpa kejelasan strategi dan aksi yang akan diambil. Lagi pula, Renstra dinas selama ini tidak menggunakan pendekatan spasial, sehingga sulit untuk dilacak di mana suatu program dinas akan dilaksanakan. Ketidakjelasan Renstra dinas ini juga telah menyulitkan DPRD untuk mengontrol proses perencanaan dan penganggaran partisipatif. Dengan demikian, DPRD harus memiliki kemampuan untuk menyatukan pendekatan sektoral dan spasial di daerah.

Di sisi lain, jarang sekali ada DPRD yang mau menurut pada eksekutif. Mereka kan merasa sebagai wakil rakyat. Yang bisa mempengaruhi DPRD adalah publik. Maka pemerintah harus menyediakan media yang memungkinkan publik untuk bisa mempengaruhi DPRD. Contoh keberhasilan dari strategi ini adalah ketika Dinas Kesehatan Pacitan diberi anggaran yang sangat minim. Maka Dinas Kesehatan mendorong dan memfasilitasi media, agar *stakeholder* kesehatan dapat mengajukan tuntutan kepada DPRD.