

DANA PUBLIK YANG MUBAZIR

Oleh Wahyudi Kumorotomo

Majalah berita berpengaruh yang berbasis di London, *The Economist*, pekan lalu menurunkan sebuah berita yang semestinya memalukan bagi para elit daerah Indonesia, bahwa desentralisasi ternyata mengakibatkan pemborosan dana publik yang luar biasa. Salah satu contoh yang disebut adalah pembangunan stadion olah-raga Palaran di Samarinda yang menelan biaya hingga lebih Rp 5 triliun. Mengingat peristiwa olah raga yang sangat jarang di daerah ini, pembangunan stadion empat tingkat berkapasitas 50 ribu penonton pada lahan seluas 46 hektare di tengah rakyat yang masih terbelakang dan terbelit dengan kemiskinan itu jelas merupakan wujud proyek mercusuar yang mubazir.

Setelah satu dasawarsa Indonesia melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota secara keseluruhan kini memiliki kewenangan untuk mengalokasikan lebih dari separuh investasi publik dan mengelola sekitar 38% belanja publik. Namun demikian sangat disayangkan bahwa kewenangan tersebut belum banyak dimanfaatkan oleh para perumus kebijakan di daerah untuk benar-benar meningkatkan kesejahteraan rakyat. Begitu banyak dana yang mubazir sehingga rakyat di daerah praktis kurang mendapatkan dukungan dari kebijakan yang diambil oleh tokoh-tokoh yang sudah mereka pilih secara langsung dalam Pilkada.

Soal mubazirnya dana publik sudah sering dikeluhkan karena korupsi oleh para pimpinan daerah. Belum lama berselang publik tersentak oleh pernyataan dari Mendagri bahwa lebih dari separuh gubernur terlibat korupsi dana APBD. Data yang menunjukkan bahwa 158 orang kepala daerah dari total 524 daerah provinsi maupun kabupaten/kota tengah terbelit masalah hukum karena korupsi dana publik menunjukkan betapa serius masalahnya. Namun melihat pola manajemen keuangan dan belanja dalam dana publik, ternyata persoalan yang terjadi di lapangan lebih parah. Pemborosan bukan saja terjadi karena pola kepemimpinan di daerah, korupsi APBD atau biaya Pilkada yang semakin menyedot dana publik, tetapi juga karena penentuan prioritas belanja, akuntansi pemerintahan, kemampuan aparat daerah hingga soal pertanggungjawaban penggunaan anggaran yang tidak jelas.

Rendahnya akuntabilitas politik merupakan penyebab utama mubazirnya dana publik. Dalam bukunya *The Politics of Public Budgeting* (2000) Irene S. Rubin mengatakan bahwa angka-angka yang tercantum di dalam anggaran publik selalu terkait dengan kepentingan politik para perumus kebijakan. Maka upaya untuk mengurangi mubazirnya dana publik harus dilakukan dengan meluruskan kepentingan politik para perumus kebijakan agar benar-benar berpihak kepada rakyat. Harus diakui bahwa saat ini politik belum dilihat sebagai kegiatan yang beradab dan luhur untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, tetapi semata-mata hanya merupakan kegiatan oportunistik untuk kepentingan diri-sendiri dan golongan.

Di daerah, para politisi di DPRD jarang yang benar-benar memikirkan prioritas anggaran bagi kemakmuran rakyat daerah tersebut. Meskipun sudah begitu banyak anggota DPRD yang diadili karena penyalahgunaan APBD, masih banyak yang tetap melakukan praktik percaloan anggaran dengan memanfaatkan belanja daerah untuk memperoleh *fee* dari pengusaha atau rekanan proyek. Sebagian diantaranya bahkan juga berkonspirasi dengan Gubernur, Bupati atau Walikota sehingga kedua belah pihak (legislatif maupun eksekutif) memperoleh keuntungan finansial dari alokasi anggaran yang ditetapkan.

Biaya politik untuk memperoleh jabatan merupakan faktor lain yang sering disebut sebagai penyebab mubazirnya dana publik di daerah. Seorang calon Gubernur rata-rata menghabiskan total dana sekitar Rp 106 miliar, sedangkan untuk Bupati dan Walikota besarnya rata-rata Rp 8,9 miliar. Setelah jadi, mustahil bagi para pejabat kepala daerah itu untuk mengandalkan gaji resmi mereka bagi pengembalian biaya politik tersebut. Mereka tidak ragu-ragu untuk mengambil *fee* dari rekanan swasta yang menggarap proyek pembangunan dengan biaya APBD. Proyek-proyek seperti stadion, monumen, atau jembatan raksasa, selain memberi citra yang berdampak instan seperti kebanggaan daerah yang sebenarnya semu, juga begitu mudah disiasati setoran *kick-back*-nya dari para rekanan tersebut. Ini berbeda dengan proyek non-fisik di bidang pendidikan, pemberantasan kemiskinan, dan lain-lain yang acap kali sulit diambil komisinya dalam jumlah yang besar.

Ketika seorang kepala daerah yang baru sekali menjabat ingin tetap melanjutkan pada periode berikutnya, tiba-tiba akan tampak bahwa begitu banyak proyek populis menjelang masa kampanye. Dengan mengalokasikan anggaran dari pos "bantuan sosial" atau "belanja tak terduga", mereka menggunakan dana APBD untuk kampanye terselubung. Inilah yang menjelaskan mengapa terdapat kecenderungan para pejabat petahana (*incumbent*) selalu punya peluang lebih besar untuk memenangi Pilkada. Celaknya, tidak ada yang mengatur bagaimana seorang petahana menggunakan dana publik. Ketentuan dalam PP No.6/2005 maupun UU No.22/2007 tidak ada yang menggariskan perbedaan secara tegas antara status sebagai Bupati dan sekaligus sebagai Calon yang bersaing dengan pasangan yang lain.

Sementara itu, rendahnya komitmen anggaran daerah untuk kesejahteraan rakyat juga tampak dari pola belanja oleh aparat di daerah. Dari rekapitulasi APBD seluruh daerah pada tahun anggaran 2010, tampak bahwa proporsi belanja tak langsung masih lebih besar dibanding belanja langsung, yaitu sebesar 54,5%, sedangkan belanja modal sebesar 21,7% saja. Itu berarti bahwa hanya seperlima dari APBD yang benar-benar diperuntukkan bagi rakyat dan sebagian besar ternyata habis untuk membayar gaji pegawai, belanja kantor dan biaya birokrasi pemerintah.

Selain terdapat masalah besar dalam penentuan prioritas pembangunan yang dibiayai melalui APBD, persoalan lain yang menjadi

penyebab mubazirnya anggaran publik justru bersumber dari kemampuan penyerapan dana oleh birokrasi di daerah. Ini sungguh ironis. Di satu pihak pemerintah di daerah cenderung melakukan pengeluaran besar-besaran untuk proyek-proyek prestisius, tetapi pada saat yang sama sisa anggaran daerah untuk proyek yang semestinya menyejahterakan rakyat terus menggunung. Di saat APBN masih defisit dan pemerintah pusat harus pontang-panting mencari utang hingga sebesar Rp 133,7 triliun, sisa anggaran (SILPA) dalam APBD yang tidak bisa serap ternyata mencapai Rp 43,1 triliun.

Ketatnya peraturan mengenai pengadaan, semakin gencarnya para aparat penegak hukum yang terkadang "mencari-cari" kesalahan prosedur alokasi anggaran, dan rendahnya kemampuan SDM dalam penganggaran maupun pelaksanaan kegiatan mengakibatkan melambatnya pencairan dana publik. Di daerah, semakin banyak dana yang tidak bisa dicairkan dan tetap berada dalam kas pemerintah daerah sebagai SILPA.

Para pejabat yang ditunjuk sebagai PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) melihat bahwa insentif sebagai pelaksana proyek tidak sebanding dengan risiko terjerat pasal korupsi karena kesalahan prosedur. Banyak yang mengambil tugas PPK dengan rasa khawatir berlebihan atau bahkan sama sekali tidak mau terlibat dalam pengadaan barang dan jasa.

Untuk mengatasi macetnya anggaran publik di daerah, pemerintah telah berinisiatif untuk menerbitkan Perpres No.54/2010 tentang pengadaan barang dan jasa, menggantikan Keppres No.80/2003 yang selama ini menjadi momok bagi para PPK. Namun, jika PPK yang mengelola dana miliaran itu tetap diberi insentif yang rendah, selalu terdapat kemungkinan penyalahgunaan anggaran atau tetap banyak pegawai menghindari tugas-tugas pengadaan. Kalaupun insentif ditingkatkan, jika hal-hal prosedural lebih ditonjolkan ketimbang upaya pengadaan barang dan jasa untuk kemakmuran rakyat, tetap saja akan timbul masalah dengan dana yang tidak terserap.

Pemerintah kabupaten/kota menyimpan dana-dana yang tidak terserap itu dengan berbagai cara, tetapi sebagian besar menyimpan di BPD (Bank Pembangunan Daerah). Sebagai entitas bisnis, BPD yang memiliki banyak cadangan uang tentu tidak akan membiarkan dana tersebut mengendap begitu saja. Maka mereka menyimpan dana itu dalam bentuk SBI (Sertifikat Bank Indonesia) dengan tanggal jatuh-tempo yang relatif pendek. Dalam beberapa laporan Bank Indonesia disebutkan bahwa sekitar seperlima dari total dana yang disimpan dalam bentuk SBI adalah milik pemerintah daerah. Namun karena SILPA di daerah terus meningkat sedangkan banyak Pemda lebih tertarik kepada keuntungan dari suku-bunga ketimbang dampak riil anggaran publik terhadap ekonomi daerah, deposit dana Pemda dalam bentuk SBI terus saja meningkat.

Kemacetan anggaran yang ditandai dengan semakin besarnya SILPA dalam APBD jelas akan berdampak negatif bagi pembangunan nasional secara keseluruhan. Ada tiga akibat buruk yang akan terjadi. Pertama, peran anggaran publik untuk merangsang kegiatan ekonomi akan terganggu. Banyak pakar yang telah mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi

Indonesia sebenarnya dapat dipacu dengan belanja barang dan jasa serta investasi oleh pemerintah. Tetapi jika pemicu itu tidak berfungsi, tentu akan sulit untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih lanjut. Kedua, banyak pilihan kebijakan pembiayaan pembangunan yang menjadi mandul. Pemerintah sudah bersusah-payah memperoleh dana tambahan bagi pembangunan, termasuk dari utang luar negeri. Namun upaya itu akan mubazir jika dana tidak digunakan sebagaimana mestinya oleh para pegawai di daerah. Ketiga, terhadap pembelian SBI, Bank Indonesia harus membayar bunganya. Dari tahun ke tahun terlihat bahwa biaya bunga itu terus meningkat. Maka bila banyak aparat pemerintah tidak menggunakan dana buat investasi dan hanya tertarik untuk memperoleh insentif moneter dari suku-bunga, efeknya akan sangat inflasif. Secara nominal dana dari pemerintah itu meningkat tetapi sesungguhnya nilai riilnya terus menurun.

Persoalan anggaran daerah di Indonesia memang sangat kompleks dan jalin-menjalin antara persoalan politik, administrasi keuangan hingga soal integritas dan kualitas sumberdaya aparat. Untuk mengatasinya diperlukan pemahaman yang holistik mengenai akar permasalahannya. Sekarang ini ada dua agenda kebijakan yang harus segera dituntaskan, yaitu terkait dengan mubazirnya anggaran karena prioritas pembangunan daerah yang kurang memihak rakyat dan rendahnya daya serap daerah seperti terlihat dari besaran SILPA yang terus meningkat.

Solusinya tentu bukan dengan melakukan resentralisasi atau menarik kembali kewenangan mengelola anggaran yang sudah didaerahkan. Kita berharap benar agar pemerintah pusat maupun pemerintah daerah bekerja sama dan lebih serius menanganinya supaya anggaran publik bisa diandalkan sebagai instrumen peningkatan kesejahteraan rakyat.

Wahyudi Kumorotomo

Dosen pada Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik, Fisipol UGM