



GOOD GOVERNANCE DAN PUBLIC SERVICES

Studi Kasus Kota Blitar - Jawa Timur

GOOD GOVERNANCE DAN PUBLIC SERVICES

Studi Kasus Kota Blitar - Jawa Timur



Oleh :
Anas Saidi

Editor :
Bambang Widjajanto



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

© 2009 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Good Governance dan Public Services: Studi Kasus Kota Blitar, Jawa Timur/Anas Saidi. – Jakarta: LIPI Press, 2009.
iv + 114 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-420-4

1. *Good Governance*
2. *Public Services*

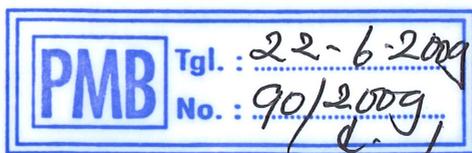
352.63

Editor : Bambang Widjajanto
Penerbit : **LIPI Press, anggota Ikapi**



LIPI

*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232 Fax.: 021-5701232



=====**KATA PENGANTAR**=====

Penelitian yang merupakan kerjasama dengan Apeksi dan USAID ini bertujuan mencari sebuah formula: bagaimana caranya menciptakan model pencegahan tindak pidana korupsi dan penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Asumsinya apa yang akan ditemukan akan dapat direplikasi di daerah lain. Pilihan kota Blitar yang bersedia dijadikan laboratorium, atas keberhasilan wilayah ini menjadi contoh terbaik dalam bidang pelayanan publik di Jawa Timur, menarik diikuti.

Tidak mudahnya Blitar untuk dijadikan model dalam membangun pelayanan public yang dapat direplikasi di daerah lain; agaknya posisi incumbent yang sedikit istimewa yaitu mendapatkan kepercayaan masyarakat, melampaui kapasitas partai yang mengusungnya. *Trust* yang dimiliki Walikota rupanya telah menjadi penjelasan utama atas besarnya komitmen walikota dalam memenuhi janji-janjinya.

Salah satu pelajaran yang dapat dipetik dari Blitar adalah keberhasilan pemerintah kota dalam menerapkan prinsip Citizen's Carter (CC) dalam bidang pelayanan kesehatan. Pertanyaan dasarnya mengapa: konsep CC yang mengabungkan kepentingan Negara (*state*), Masyarakat (*society*) dan pasar (*market*), tidak mudah direplikasi dalam sektor-sektor lain, termasuk di Blitar sendiri. Penelitian telah memberikan informasi rinci atas jawaban itu.

Sebagai penelitian awal yang sedianya akan dilakukan studi perbandingan di beberapa daerah lain, sebelum disusun model yang dapat direplikasi secara terbatas, tentu banyak kekurangan yang perlu mendapatkan masukan dari semua pihak. Akhirnya atas nama Kapus

saya ingin mengucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu jalannya penelitian ini.

Jakarta, Nopember 2006

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan
dan Kebudayaan-LIPI

Ttd.

Dr. M. Hisyam

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Tujuan Umum	6
1.3. Tujuan Khusus	7
1.4. Output	7
1.5. Hipotesa Kerja	8
1.6. Penerima Manfaat Langsung	9
1.7. Strategi Pelaksanaan	9
1.8. <i>Theoretical Framework</i>	10
1.9. Metodologi	17
1.10. Penentuan Lokasi	20
1.11. Analisis Data	20
BAB II SEKILAS TENTANG KOTA BLITAR	23
2.1. Pendahuluan	23
2.2. Pembiayaan	32
2.3. Ekologi Politik dan <i>Political Will</i>	33
BAB III PARTISIPASI PUBLIK DAN DISTRIBUSI ANGGARAN	37
3.1. Pendahuluan	37
3.2. Mekanisme Proses Penganggaran APBD	41
3.3. Dalam Tahap Perencanaan	48
BAB IV WAJAH APBD: PRO POOR BUDGETTING ?	63
4.1. Anggaran Pendapatan APBD 2006 sebesar Rp.230.382.993.294,00, atau mengalami kenaikan sekitar 28% dibandingkan tahun 2005 yang berjumlah Rp.178.466.160.256,36.	63

4.2.	Anggaran Belanja APBD 2006 sebesar Rp.234.309.811.501,00 atau mengalami kenaikan sekitar 23% dari tahun 2005 sebesar Rp.189.750.258.72.	64
4.3.	Anggaran pembiayaan APBD 2006 sebesar Rp.6.039 miliar, atau mengalami penurunan 77% dari tahun 2005 sebesar Rp.26.26.235.825.230,32.	67
4.4.	Rekapitulasi Anggaran Belanja Per SKPD Tahun 2006	68
4.5.	Prinsip-prinsip Pengelolaan Anggaran dan Realisasinya	85
4.6.	<i>Pro-Poor Budgeting</i>	93
BAB V	P E N U T U P	99
5.1.	Kesimpulan	99
5.2.	Peran LSM	107
5.3.	Peran Parpol/DPRD	108
5.4.	Peran Pers	109
DAFTAR PUSTAKA		111

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Otonomi daerah sebagai upaya demokratisasi tingkat lokal, yang telah memberikan peluang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah untuk merencanakan dan mengelola pembangunan daerahnya sendiri, dalam banyak hal telah memberikan kontribusi yang signifikan atas terciptanya *good and clean governance*. Kendatipun begitu -- dalam banyak kasus -- prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) bagi pemerintah daerah yang biasanya dicirikan adanya: kualitas pelayanan publik yang memadai, rendahnya angka korupsi, terciptanya sensitivitas yang tinggi atas kebutuhan dasar publik yang berkaitan dengan kesehatan, pendidikan, dan pelayanan sosial lain yang tercerminkan dalam komposisi APBD, transparansi dalam perencanaan dan pelaksanaan dalam setiap program pembangunan, partisipatipasi publik, efisiensi birokrasi, kepekaan (*responsiveness*) terhadap kebutuhan publik, penegakan hukum, akuntabilitas publik, serta keadilan sosial umumnya masih banyak mengalami berbagai distorsi.

Pada umumnya ciri-ciri negatif atas terjadinya “pemerintahan buruk” (*bad governance*) yang ditandai oleh: rendahnya sensitifitas terhadap kebutuhan dasar (*basic need*) kelompok masyarakat kurang beruntung (*miskin*), birokrasi yang tidak efisien, tingginya tingkat korupsi, rendahnya partisipasi publik dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan pembangunan, serta lemahnya penegakan hukum; disana-sini masih memperlihatkan kecenderungan umum yang memprihatinkan. Data yang disajikan Indonesia Corruption Watch selama tahun 2004, misalnya, telah memperlihatkan ada 425 kasus korupsi yang terjadi di daerah. Dari kasus itu, DPRD menduduki posisi teratas dengan 125 kasus (27,65%) dan disusul oleh kepala daerah sebanyak 84 kasus (18,54%) selebihnya oleh para birokrat, pejabat BUMN dan Pimpinan

Proyek. Demikian juga hasil penelitian Apeksi melalui program LoGIC tentang Permasalahan Hukum Perkara Tindak Pidana Korupsi Pemerintahan Kota dan Implikasinya Terhadap Kinerja Pemda, telah memperlihatkan bahwa jenis-jenis pelanggaran tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh para kepala daerah, antara lain berkaitan dengan ketidak tertiban administrasi dan pelanggaran yang bersifat sengaja, seperti: Penunjukan langsung terhadap proyek-proyek yang seharusnya dilakukan pelelangan secara terbuka; melakukan *mark up* terhadap pembelian barang secara berlebihan; Pelelangan asset bermasalah yang menguntungkan pihak *stakeholder*; Penyalahgunaan dana APBD melalui *simbiose mutualistik* antara pihak eksekutif dengan legislatif dan investasi bermasalah yang semula diperuntukkan untuk memperbesar PAD namun telah disalahgunakan untuk memperkaya diri sendiri-sendiri.¹ Semuanya itu diduga berkaitan dengan terlalu besarnya beban keuangan para kepala daerah ketika masa pemilihan dan keharusan untuk memenuhi janji-janji yang telah diberikan kepada pihak sponsor, sehingga memaksa mereka melakukan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) demi memenuhi utang-piutangnya.

Hasil temuan itu setidaknya telah memberikan sinyal bahwa untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) ternyata membutuhkan prasyarat-prasyarat awal yang kompleks yang tidak mudah untuk dipenuhi. Beberapa di antaranya adalah: **Pertama**, bagaimana agar dalam setiap Pilkada tercipta sebuah mekanisme yang mampu meminimalkan beban keuangan para calon, khususnya dalam menghindari *money politics*, sehingga ketika mereka terpilih sebagai kepala daerah mereka tidak lagi dibebani oleh “keharusan” untuk meletakkan APBD sebagai sumber utama pengembalian modal. **Kedua**, bagaimana agar partai politik tidak memperlakukan Pilkada sebagai arena untuk mengkomersialisasikan kekuasaan sebagai sumber dana partai tanpa mempedulikan dampak negatifnya terhadap jenis pemerintahan yang ada, sebagai konsekuensi dari tidak adanya etika politik dalam

¹ Penelitian Korupsi, WSA Lawfirm dan APEKSI, Jakarta, 2006

membangun proses kekuasaan. *Ketiga*, bagaimana agar dapat menciptakan sebuah kesadaran sosial baru bagi para pemilih bahwa memilih calon kepala daerah yang mengandalkan kekuatan keuangan (*money politics*) akan membawa risiko yang sangat besar atas terjadinya pemerintahan buruk dan korup yang berdampak negatif terhadap kebutuhan utama kepentingan rakyat sendiri. *Keempat*, bagaimana agar dapat mengubah sikap mental atau etos para birokrat bahwa fungsi utama pemerintahan adalah tugas pelayanan dan bukan mentalitas *pangreh praja* yang serba minta dilayani serta selalu mengutamakan kepentingan diri sendiri daripada kepentingan masyarakat. Bahwa uang yang ada dalam APBD adalah uang rakyat yang harus didistribusikan secara adil dan merata kepada pemiliknya (rakyat).

Semuanya itu sekedar memberikan gambaran bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih, bukan hanya membutuhkan prasyarat awal yang tidak sederhana yang transformasinya membutuhkan waktu, tetapi juga, membutuhkan jalan penyelesaian yang komprehensif dan berkelanjutan. Sementara itu dalam kenyataannya perubahan kebijaksanaan sistem penyelenggaraan negara dan perundang-undangan masih belum dapat melahirkan pemerintahan yang bersih, berwibawa dan efektif secara masif. Walaupun dalam berbagai kebijakan pemerintah telah menekankan kebutuhan reformasi di berbagai sektor sistem pemerintahan², dalam pelaksanaan masih terdapat dua kecenderungan yang paradoks. Disatu pihak, terdapat beberapa Pemkot yang telah mengedepankan kebijakan publik sebagai orientasi utamanya. Baik dalam bentuk pengutamaan pelayanan publik dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan sosial lainnya, serta melibatkan peran serta masyarakat dalam setiap merumuskan kebijakan publik dan menempatkan skala prioritas peningkatan pendapatan kelompok marginal telah menunjukkan kesuksesan mengesankan. Contoh tipikal yang sering kita baca adalah Perintahan Kabupaten Jembara, yang

² Transisi Di Bawah Bayang-Bayang Negara, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2002, h.17

berani mengalokasikan dana untuk membebaskan biaya pendidikan mulai dari SD sampai SMU dan pelayanan sebesar Rp.110 miliar: dimana jumlah itu hampir sepuluh kali lipat dari PAD yang dimiliki. *Political will* seperti ini jelas membutuhkan komitmen yang luar biasa dari *stakeholders*, utamanya kepala daerahnya. Sebaliknya, dilain pihak, sebagian besar Pemkot masih memperlihatkan kecenderungan umum yang serba mengutamakan kepentingan-kepentingan diri sendiri (*self-servicing*) daripada kepentingan masyarakat. Dalam kenyataannya komposisi penggunaan dana dalam APBD 60-80%, masih diperuntukkan untuk kepentingan penyelenggara negara (birokrat). Sebaliknya, dana yang secara langsung dinikmati masyarakat dalam pelayanan publik (kesehatan, pendidikan dan pelayanan sosial lainnya), umumnya di bawah 3%. Bahkan tidak jarang yang di bawah 1%. Sekedar ilustrasi anggaran makan dan minum untuk penyelenggara pemerintah daerah Banten yang dicanangkan dalam RAPBD 2006 telah mencapai sekitar Rp.33,25 milyar, sedangkan untuk dana pengentasan kemiskinan hanya sekitar Rp.7 milyar. Padahal di wilayah ini, jumlah orang miskin, menurut BPS, mencapai 702.000 keluarga atau sekitar 34,2%. Sedangkan jumlah keluarga yang belum memiliki rumah layak huni sekitar 750.000 atau 49,3% (Kompas, 26/10/2006).

Ironisnya fenomena serupa bukanlah sekedar sebuah kasus, tetapi lebih merupakan kecenderungan umum. Dengan kata lain prinsip-prinsip *good governance*, dalam penyusunan anggaran yang: partisipatif, transparan, akuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas anggaran, umumnya hanya diatas kertas saja. Dengan kata lain, fungsi devolusi (desentralisasi politik) yang seharusnya mampu mendorong pendewasaan masyarakat lokal dalam hal: *Pertama, political equality*, yaitu menambah kesempatan kepada masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan lokal. *Kedua, accountability*, yaitu peningkatan tanggungjawab pemerintah kepada masyarakat dengan terbukanya akses masyarakat kedalam proses politik. *Ketiga, responsiveness*, yaitu meningkatkan kemampuan

pemerintah untuk melayani keinginan masyarakat³, masih menjadi tantangan terbesar dalam otonomi daerah. Oleh karena itu revitalisasi dan reorientasi sistem pemerintahan yang mengedepankan prinsip-prinsip *good and clean governance*, termasuk melakukan perubahan-perubahan regulasi, serta eliminasi atas terjadinya berbagai kasus tindak pidana korupsi, mendesak untuk dilakukan. Untuk mencapai kondisi itu nampaknya dibutuhkan strategi preventif guna meminimalisir praktek korupsi yang ada di berbagai pemerintahan daerah. Salah satu rekomendasi yang ditawarkan dalam sosialisasi hasil kajian tentang Permasalahan Hukum Perkara Tindak Pidana Korupsi Pemerintahan Kota Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Pemda pada 9 maret 2006 adalah melakukan legal audit/Laporan Pemeriksaan dari segi hukum yang diperuntukkan sebagai pencegahan dini dari tindak pidana korupsi atau penyalahgunaan wewenang oleh kepala daerah dan membangun peran serta masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Di samping itu mengingat banyaknya kasus-kasus tindak pidana korupsi yang dalam penanganannya telah terjadi penyalahgunaan wewenang oleh oknum penegak hukum (jaksa, polisi, dan hakim) melalui jual-beli perkara yang memposisikan pihak terdakwa sebagai ATM (pemerasaan semi-permanen), maka perlu dicarikan formulasi pencegahannya.

Dengan kata lain tujuan dari kajian ini adalah untuk menyusun strategi preventif dalam meminimalisir praktek-praktek korupsi pemerintah daerah dengan usaha-usaha sebagai berikut:

- (1) Menganalisis dasar-dasar otoritas kewenangan yang dilakukan oleh kepala daerah (seperti Perda, dan SK Kepala Daerah) dan efektifitasnya dalam pelaksanaan menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih. Sejauhmana regulasi yang ada khususnya

³ Riswanda Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, dalam Syamsuddin Haris (ed) *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, AIPI, Partnership for Governance reform in Indonesia, 2002.

yang berkaitan dengan perda dan sejenisnya, telah memberikan peluang atas kemungkinan terjadinya *abuse of power*.

- (2) Memetakan kebutuhan aliansi strategis dalam masyarakat/komunitas/*CSO* dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan (monitoring dan evaluasi) program daerah, khususnya dalam perencanaan APBD dalam upaya meminimalisir praktek korupsi di daerah.
- (3) Mempelajari berbagai kasus yang diduga telah mengindikasikan terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh para penegak hukum, khususnya ketika dalam menangani perkara (penyidikan, penyelidikan dan putusan hukuman) yang mengakibatkan sulitnya penegakan keadilan (*justice for all*).

Dari hasil kegiatan tersebut diharapkan akan tersusun guidance/pedoman yang berisikan antara lain: tentang rambu-rambu dalam pendelegasian wewenang dan tanggung jawab, manajerial, procurement, legislative aspek, bagi pemerintahan daerah dalam menyusun kebijakan daerah dan penyelenggaraan daerah yang memiliki potensi tindak pidana korupsi.

Sementara itu meskipun birokrasi publik telah mampu memenuhi serta mempertemukan tuntutan dan harapan publik dengan standar kinerja (*standard of performance*) yang memadai, seringkali pada birokrasi publik terdapat ruang diskresi yang terlalu luas. Akibatnya kewenangan yang dimaksudkan untuk mempermudah mekanisme pelayanan publik justru malah seringkali disalahgunakan.

1.2. Tujuan Umum

Penelitian ini pada dasarnya bertujuan mencari sebuah formula: bagaimana caranya menciptakan model pencegahan tindak pidana korupsi atau strategi preventif yang mampu minimalisasi kecenderungan tindak pidana korupsi di pemerintahan kotamadya. Pilihan kotamadya Blitar sebagai *sample* yang dipilih secara *purposive* (sengaja) lebih didasarkan atas pertimbangan bahwa Pemkot Blitar telah berhasil menjadi penyelenggaraan negara terbaik

se Jawa Timur versi Surabaya Post, khususnya dalam pelayanan publik di bidang kesehatan. Pertanyaan penelitian yang ingin dikembangkan dapatkah prinsip-prinsip pengalaman positif Blitar dapat di replikasi di tempat lain.

Harapannya hasil penelitian ini akan memperkuat Apeksi dan Adeksi dalam melakukan advokasi dan membantu Pemkot dan Pemda dalam menyusun kebijakan daerah yang mendorong terciptanya *good and clean governance* serta mencegah terjadinya pelanggaran tindak pidana korupsi.

1.3. Tujuan Khusus

- (1) Mengajukan suatu strategi preventif untuk meminimalisir praktek korupsi pemerintahan daerah melalui penguatan penyusunan, pelaksanaan kebijakan pemda dan menemukan formula yang ideal atas pelibatan masyarakat/Comunitas/CSO dalam setiap perencanaan, pelaksanaan dan monitoring terhadap setiap pembangunan yang ada.
- (2) Menyusun *guidence* bagi pemerintahan daerah dalam menyusun kebijakan daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki potensi tindak pidana korupsi.
- (3) Menindaklanjuti hasil kajian Permasalahan Hukum Perkara Tindak Pidana Korupsi Pemerintah Kota Dan Implikasinya Terhadap Kinerja pemerintahan daerah, sebagai upaya untuk menemukan model pencegahan tindak pidana korupsi yang sesuai dengan sifat dan karakteristik poleksosbud pemerintah daerah (lokal) yang ada.

1.4. Output

- (1) Terciptanya model pencegahan tindak pidana korupsi atau strategi preventif yang mampu meminimalisir praktek korupsi di pemerintahan daerah guna membantu terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih sesuai dengan karakteristik poleksosbud lokal yang dimiliki.

- (2) Adanya *guidence* bagi pemerintahan daerah dalam menyusun kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki potensi tindak pidana korupsi. *Guidence* berisi rambu-rambu dalam proses pengelolaan anggaran daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, meliputi aspek antara lain: pendelegasian wewenang dan tanggung jawab, *legislative*, pelibatan masyarakat dalam menyusun kebijakan dan penyelenggaraan program pemda sebagai upaya meningkatkan *checks and balances* antar *stakeholder*.
- (3) Terciptanya model pelibatan masyarakat langsung yang pengedepankan dasar pembangunan partisipatif guna mencapai keserasian dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi dalam setiap proses pembangunan yang lebih sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakatnya.

1.5. Hipotesa Kerja

Parameter yang dikembangkan sebagai hipotesa kerja dalam penelitian ini sangatlah sederhana bahwa kasus korupsi dapat dieliminir jika: ***Pertama***, tersedianya *infrastruktur hukum antikorupsi yang efektif* dan memiliki konsistensi dalam penerapannya. ***Kedua***, adanya *keterlibatan yang aktif (partisipasi) dari masyarakat* dalam pengertian luas. ***Ketiga***, adanya *kemauan politik (political will)* dan komitmen (*good will*) yang tercermin dalam tindakan (*action will*) yang konsisten dan berkelanjutan dari *stakeholder*, khususnya penyelenggara negara. Untuk memastikan sejauhmana kemauan politik memegang penjelasan utama, maka paling tidak akan dilihat: ***Pertama***, sejauhmana telah terjadi reformasi birokrasi. ***Kedua***, sejauhmana APBD yang merupakan bentuk yang paling nyata atas komitmen politik itu telah mencerminkan keperpihakan pada kebutuhan public secara maksimal. ***Keempat***, *adanya mekanisme kontrol yang memadai dari seluruh stakeholder*, khususnya civil society (LSM), *political society* (Parpol, DPRD).

Mengingat bahwa masalah korupsi sesungguhnya merupakan **akibat** dan bukan **sebab** dari sebuah rentetan peristiwa social-politik

yang mendahuluinya, maka merekonstruksi peristiwa politik (Pilkada dan Pemilu) yang diduga ikut memberikan kontribusi atas kemungkinan ada-tidaknya “kemauan dan kesempatan” dalam melakukan tindak pidana korupsi penting dilakukan.

1.7. Penerima Manfaat Langsung

Penerima manfaat langsung dari kegiatan ini khususnya adalah pemerintah kota atau kabupaten tempat dilakukannya kajian. Tetapi setelah tersusunnya *guidence*, maka seluruh pemerintahan kota anggota Apeksi-Adeksi sebagai penerima manfaat langsung dari *guidence* tersebut.

1.8. Strategi Pelaksanaan

Penyusunan strategi preventif untuk meminimalisir korupsi di Pemkot atau Pemda akan dilakukan melalui beberapa langkah:

- **Langkah Penelitian I**

- (1) Kegiatan pencegahan terhadap pola-pola dan perilaku korupsi haruslah melalui pembenahan internal Pemda dan penguatan kontrol partisipasi masyarakat. Hal ini berdasarkan hipotesa bahwa semakin baik dan bersih pengelolaan kota, maka akan semakin tinggi kecenderungan melibatkan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Pengumpulan data sekunder untuk mengetahui potret kebijakan dan proses penggunaan anggaran pemda. Data sekunder yang dimaksud antara lain: Peraturan Perundangan di tingkat nasional, Perda, SK Walikota, opini dan kajian terhadap sejumlah kasus, materi tentang peran masyarakat dalam mengurangi korupsi.
- (3) *Field study*, untuk mengetahui proses nyata implementasi kebijakan meliputi antara lain: pola penggunaan anggaran, pola pendelegasian wewenang, procurement, kontrol masyarakat. Dalam *field study* ini telah dilakukan:

- (a) Wawancara mendalam dengan eksekutif, legislatif daerah, swasta dan masyarakat.
- (b) FGD dengan masyarakat/CSO, eksekutif, legislatif untuk melihat peran dan mekanisme *check and balance* antara pemda dan masyarakat.

- **Langkah Penelitian II**

- (1) Membuat analisis dan peta permasalahan terhadap potensi korupsi dalam penggunaan anggaran pemda meliputi aspek kebijakan dan penggunaan anggaran (APBD)
- (2) Membuat sejumlah rekomendasi berupa strategi preventif untuk meminimalisir korupsi di Pemkot dan atau Pemda

- **Langkah Penelitian III**

- (1) Penyusunan guidance tentang Strategi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Pada Pemerintahan Daerah
- (2) Workshop lokal yang melibatkan eksekutif, legislatif, swasta, masyarakat/CSO untuk:
 - (a) Sosialisasi dan kritisasi *guidance*;
 - (b) Inisiasi proses pelibatan masyarakat dalam program-program daerah melalui cara-cara yang sistematis.

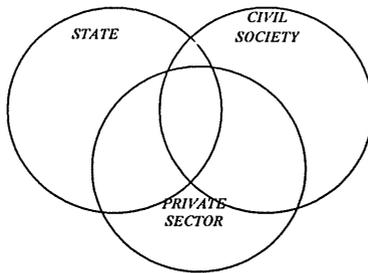
1.9. *Theoretical Framework*

Dalam upaya mencari penjelasan seberapa jauh pemerintah daerah telah menjalankan prinsip-prinsip *good governance* yang paling lazim akan digunakan konsep World Bank dan/atau UNDP. Kata *governance*, biasanya diterjemahkan dalam berbagai arti. World Bank misalnya, mengartikan sebagai " *the way state power is used in managing economic and social resources for development society*". Dengan demikian "governance" dianggap sebagai cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumberdaya-

sumberdaya ekonomi dan sosial guna membangun masyarakat.⁴ Sementara UNDP mendefinisikan *governance* sebagai "The exercise of political, economic and administrative authority to manage nation's affair at all levels". *Governance* lebih diartikan sebagai pengguna kewenangan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Menurut UNDP, tata pemerintahan memiliki tiga domain:

- (1) Negara atau pemerintahan (*state*);
- (2) Sektor swasta atau dunia usaha (*private sector*);
- (3) Masyarakat (*society*)⁵ Ketiga aktor tersebut saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing, sehingga terjalin kerjasama (*networking* atau kolaborasi) untuk memberikan pelayanan publik. Untuk melihat pola hubungan antar aktor-aktor *governance* tersebut, dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.⁶

Gambar 1
Hubungan Antar Pilar *Governance*



Sumber: Muhadjir Darwin, UGM Yogyakarta, 2003

⁴ Lihat Sadu Wasistiono, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance, dalam Syamsuddin Haris (eds)," Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah, APII and Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002. hal. 58.

⁵ Ibid., hal 59.

⁶ Lihat, Djarot Syaiful Hidayat, LKPJ walikota Blitar, 2000-2005, hal.5

Dengan kata lain relasi antara negara, swasta dan masyarakat sangat penting untuk dilihat, khususnya dalam kaitannya dengan pelayanan publik. Dominasi negara umumnya akan menghasilkan tingkat ketergantungan yang tinggi pada masyarakat, tetapi dominasi pasar juga cenderung akan membebankan masyarakat pengguna. Karenanya melihat seberapa jauh terjadi keseimbangan relasi antara ketika aktor itu penting untuk dilakukan.

Sementara itu dalam kaitannya dengan desentralisasi PBB (IDRC, 2002) telah memberikan rumusan sebagai berikut:

Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies.

Disini desentralisasi dibagi dalam dua dimensi, yakni dekonsentrasi dan devolusi. Dekonsentrasi diartikan sebagai transfer wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah sedangkan devolusi dimaknai sebagai transfer wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau badan-badan otonom daerah.⁷ Sedangkan Rodinelli dan Cheema (dalam Raul P. de Guzman dan Mila A. Reforma, 1993), seperti dikutip Djarot (2005) melengkapi batasan tentang desentralisasi dengan menyatakan bahwa:

decentralization is transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous' and parastatal organizations, local government, or nongovernmental organizations .

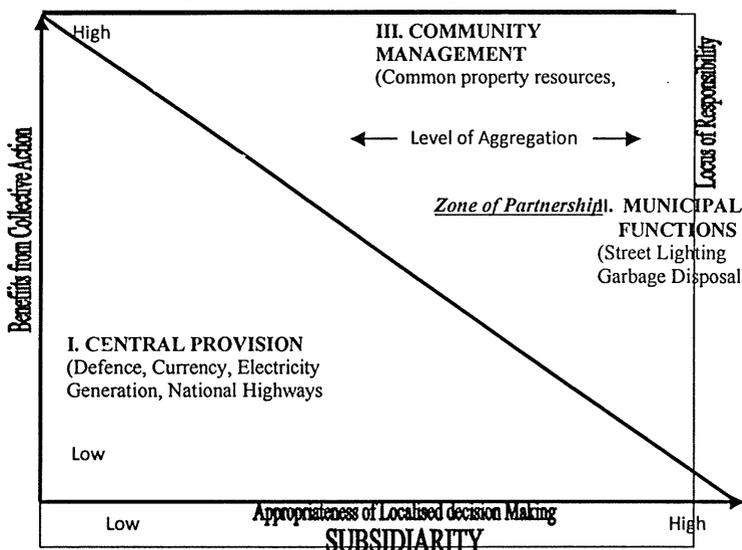
Dengan demikian, penerapan desentralisasi di daerah, diharapkan akan membawa perubahan dalam perumusan kebijakan (*decision making*) yang semula bersifat dari atas kebawah (*top down*) beralih menjadi dari bawah keatas (*bottom up*). *Bottom up planning* dalam hal ini direpresentasikan sebagai wujud ideal dari pemenuhan

⁷ Djarot, *ibid.*, hal. 41.

kebutuhan masyarakat yang dapat dipertanggung-jawabkan pemerintah daerah kepada masyarakat dan pemerintah pusat.⁸

Mengingat sangat krusialnya hubungan antara pemerintah lokal dengan komunitas masyarakat yang ada, maka hubungan itu akan dilihat dalam pola hubungan subsidiarity yang mekanisme sebagai berikut:

Gambar 2
Pola Hubungan Pemerintah Lokal Dengan Komunitas Masyarakat



Sumber: Partnership Between LGs and CBOs, seperti dikutip Djarot, 2003.

Prinsip subsidiarity dalam mekanisme hubungan antara pemerintah daerah (LGs) dengan komunitas masyarakat (CBOs) diduga sangat mempengaruhi pola relasi, khususnya dalam kaitannya

⁸ Op.cit., hal. 42.

dengan keputusan dalam pembuatan keputusan ditingkat lokal. Hubungan dimaksud dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Semakin tinggi tingkat pembuatan keputusan di daerah yang didalam proses penentuan kebijakannya melibatkan semakin banyak komunitas masyarakat, maka tingkat agregasinya semakin besar. Artinya bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah lokal, akan semakin responsif terhadap kepentingan masyarakat di daerahnya.
- *Colective action* adalah sesuatu yang dilakukan secara bersama., akan mendapatkan manfaat/keuntungan yang lebih besar dalam bentuk semakin tinggi hasilnya. *Colective action* itu hampir sama dengan *democratic local governance*.
- Wilayah kerjasama antara pemerintah daerah/lokal (LGs) dengan organisasi komunitas masyarakat (CBOs) disebut *zone of partnership* yang digambarkan dalam bentuk hubungan segitiga. Semakin besar *colectif action* yang dilakukan maka akan semakin besar pula *zone of partnershipnya*, dan demikian pula sebaliknya. Sehingga, *democratic local governance* akan terwujud, apabila kemitraan (*partnership*) antara LGs dengan CBOs sudah optimal.

Berkaitan dengan *good governance*, pada dasarnya tidak ada definisi yang baku. Paling tidak ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance*. **Pertama**, praktik *good governance* harus memberi ruang kepada lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara maksimal dalam pemerintahan. Sehingga, memungkinkan adanya sinergi antara pemerintah, masyarakat dan pasar. **Kedua**, dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat mewujudkan kesejahteraan bersama. **Ketiga**, praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada pelayanan publik.⁹ Sedangkan UNDP, mengajukan 9 karakteristik yang harus ada:¹⁰ (1) *Participation*; (2) *Rule of law*;

⁹ Agus Dwiyanto (ed), Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Gajah Mada University Press, 2005. hal.4-5.

¹⁰ Jarot. Ibid.hal. 90

(3) *Transparency*; (4) *Responsiveness*; (5) *Consensus orientation*; (6) *Equity*; (7) *Effectiveness and efficiency*; (8) *Accountability*; (9) *Strategic vision*.

- (1) *Participation*, yaitu setiap warganegara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legilimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;
- (2) *Rule of law*, yaitu kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia;
- (3) *Transparency*, yaitu transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor;
- (4) *Responsiveness*, yaitu lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*;
- (5) *Consensus orientation*, yaitu *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur;
- (6) *Equity*, yaitu semua warganegara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka;
- (7) *Effectiveness and efficiency*, yaitu proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin;
- (8) *Accountability*, yaitu para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi;

- (9) *Strategic vision*, yaitu para pemimpin dan publik harus mempunyai persepektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Sementara itu, paling tidak ada tiga alasan: mengapa masalah pelayanan publik dapat mendorong terjadinya *good governance*. *Pertama*, perbaikan pelayanan publik dinilai penting oleh semua *stakeholders*, yaitu pemerintah, warga pengguna, dan para pelaku pasar. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat efektif. Melalui penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah, warga sipil, dan para pelaku pasar melakukan pergumulan secara intensif, sehingga apabila pemerintah dapat memperbaiki pelayanan publik, maka manfaatnya akan dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dan pelaku pasar. *Ketiga* nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara relatif lebih mudah dan nyata, melalui pelayanan publik. Nilai seperti efisiensi, keadilan, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik.¹¹

Karenanya ada beberapa parameter yang dapat digunakan untuk mengukurnya. Mulai dari seberapa jauh APBD sebagai dana publik yang dikelola pemerintah telah mencerminkan wajah yang memihak pada pro poor dan bukan mencerminkan dominasi kebutuhan pelayanan pada diri-sendiri (*self-servicing*), sampai pada seberapa jauh seluruh proses dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasinya melibatkan masyarakat. Sementara yang berkaitan dengan pelayanan publik, beberapa sektor yang akan menjadi perhatian antara lain: pelayanan pendidikan, kesehatan, pengentasan kemiskinan, dan sektor-sektor lain yang berkaitan dengan kelompok marjinal. Hal lain yang tak kalah penting dalam proses perencanaan APBD, seberapa jauh masyarakat mendapatkan ruang memadai dalam seluruh proses yang terjadi. Sebagai sistem penyelenggaraan negara, birokrasi

¹¹ Agus Dwiyanto, op.cit.hal.4-5.

menjadi penting untuk dievaluasi: apakah reformasi birokrasi sebagai keharusan tentang ada-tidaknya praktik *good governance* telah dilakukan. Baik dalam pengertian internal, maupun dalam pengertian eksternal. Akhirnya, yang tak kalah penting seberapa jauh pemerintah daerah yang diteliti telah memiliki sistem pencegahan dini (*early warning system*) dalam mencegah terjadinya korupsi.

1.10. Metodologi

1.10.1. Pendekatan

Mengingat bahwa prasyarat untuk menciptakan *good and clean governance*, paling tidak membutuhkan beberapa pilar yang antara lain: Adanya partisipasi publik dalam pengertian luas, tersedianya infrastruktur hukum yang memadai dan konsisten, adanya pertanggungjawaban publik dan perlunya diterapkan prinsip-prinsip efisiensi dan ketidakadilan distributif, maka jelas bahwa penelitian ini membutuhkan pendekatan multidisipliner. Pendekatan hukum dibutuhkan untuk menganalisis berbagai regulasi yang ada, baik yang mendorong terlaksananya *good governance* maupun sebaliknya. Pendekatan sosio-budaya akan digunakan untuk melihat masalah partisipasi publik dan budaya pemerintahan yang ada: sedangkan pendekatan administrasi negara akan digunakan dalam melihat reformasi birokrasi. Sementara pendekatan politik untuk melihat distribusi kewenangan dan kontrol yang diduga akan banyak berhubungan dengan masalah pertarungan *vested interest*, khususnya dalam distribusi kekuasaan.

1.10.2. Metode Pengumpulan Data

Sebagaimana umumnya dalam penelitian kualitatif (termasuk penelitian teks regulasi), instrumen utama dari penelitian ini adalah peneliti itu sendiri. Dengan demikian kemampuan peneliti baik dalam analisa teks (regulasi hukum) maupun analisa data lapangan akan menjadi kunci utama atas keberhasilan penelitian jenis ini. Oleh karena itu untuk memperoleh data yang akurat dan terfokus, para peneliti akan dilengkapi checklist dan pedoman wawancara tak

berstruktur. Checklist merupakan daftar pertanyaan yang tidak ditanyakan pada informan atau responden melainkan ditanyakan pada peneliti sendiri tentang data apa saja yang harus dicari di lapangan, sedangkan wawancara tak berstruktur berupa pedoman wawancara yang berisikan poin-poin (garis besar) yang harus dikembangkan secara mendalam oleh peneliti sendiri di lapangan. Teknik lain yang akan dikembangkan dalam pengumpulan data ini adalah FGD (Focus Group Discussion), baik dalam rangka melakukan teknik *triangulasi* (untuk mengecek akurasi data) juga untuk mempertemukan pihak-pihak penyelenggara negara dengan tokoh-tokoh masyarakat atau LSM, guna mencari jawaban tentang faktor-faktor yang dominan dalam terciptanya *good and clean governace*.

Sebagaimana umumnya dalam penelitian kualitatif (termasuk penelitian teks regulasi), instrumen utama dari penelitian ini adalah peneliti itu sendiri. Dengan demikian kemampuan peneliti baik dalam analisa teks maupun analisa data lapangan akan menjadi kunci utama atas keberhasilan penelitian jenis ini. Oleh karena itu untuk memperoleh data yang akurat dan tefokus, para peneliti akan diperlengkapi *checklist* dan pedoman wawancara tak berstruktur. *Checklist* merupakan daftar pertanyaan yang tidak ditanyakan pada informan atau responden melainkan ditanyakan pada peneliti sendiri tentang data apa saja yang harus dicari di lapangan, sedangkan wawancara tak berstruktur berupa pedoman wawancara yang berisikan poin-poin (garis besar) yang harus dikembangkan secara mendalam oleh peneliti sendiri di lapangan. Teknik lain yang dikembangkan dalam pengumpulan data ini adalah FGD (*Focus Group Discussion*), baik dalam rangka melakukan teknik triangulasi juga untuk mempertemukan pihak-pihak penyelenggara negara dengan tokoh-tokoh masyarakat atau LSM, guna mencari jawaban tentang faktor-faktor yang dominan atas terjadinya korupsi dan pencegahannya di tingkat lokal.

Sementara untuk melakukan rekonstruksi terhadap kasus (daerah) yang dipilih, baik karena pertimbangan keberhasilannya dalam menjalankan pemerintahan yang bersih maupun dari contoh

daerah dalam memperlihatkan *bad governance*, para informan akan dipilih secara *porpusive/jugment sampling*. Penentuan *sample* atau informan akan dilakukan secara sengaja (*purposive*) sesuai dengan kompetensi dan pengetahuan atas masalah yang diteliti.

Selama penelitian telah dilakukan wawancara dengan para informan yang antara lain: pihak eksekutif Pemkot Blitar yang antara lain: Walikota dan wakilnya, Ketua Bappeda, para kepala bidang (pemerintahan, sosial-ekonomi, humas, bawasda, keuangan, hukum, perlengkapan, Linmas, dsb.), para kepala dinas khususnya dalam leading sektor (Kesehatan, Pendidikan, Perindag), camat, sekcama, kepala desa, ketua RW/RT dst. Dari pihak legislatif yang telah diwawancarai antara lain: wakil ketua DPRD, ketua Panggar, beberapa ketua fraksi dan para anggota DPRD, termasuk sekwan. Dari pihak yudikatif antara lain telah di wawancarai: ketua kojar, kehakiman. Kelompok strategis lain yang diwawancarai adalah 3 LSM utama dengan seluruh anggotanya, beberapa pengacara, ketua-ketua partai politik, ketua LPMK, beberapa pengusaha, tokoh-tokoh masyarakat, pengamat politik lokal, pengamat pembangunan, pengamat pendidikan dsb. Wawancara mendalam rata-rata dilakukan lebih dari sekali, khususnya terhadap informan yang dianggap memiliki kompetensi terhadap masalah yang dikaji. Jumlah keseluruhan informan yang diwawancarai kurang lebih 67 informan. Observasi terlibat juga dilakukan khususnya dalam menghadiri berbagai rapat koordinasi, evaluasi, dan sejenisnya. Baik yang dilakukan oleh pihak LSM, pihak eksekutif maupun pihak.

Di luar itu juga telah diadakan FGD dengan dihadiri oleh: wakil walikota, ketua Bappeda, para kepala dinas, para kepala bidang, pimpinan DPRD, para ketua fraksi, anggota dewan, kejar, kepolisian, kehakiman, para ketua partai politik, para LSM, tokoh masyarakat dan ketua eksekutif APEKSI Jakarta.

Penelitian ini dilakukan kurang lebih selama 2 minggu atau tepatnya mulai dari tanggal 23 Juli sampai 10 Agustus 2006. Penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian tahap pertama dari rencana tiga penelitian, sebagai dasar pembentukan model.

1.11. Penentuan Lokasi

Sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan penentuan lokasi dipilih secara *purposive*. Pilihan Kota Blitar sebagai *sample* yang dipilih secara *purposive* (sengaja), sekali lagi, lebih didasarkan atas pertimbangan bahwa Pemkot Blitar telah berhasil menjadi penyelenggara negara terbaik se Jawa Timur, khususnya dalam pelayanan public di bidang kesehatan. Di samping itu Blitar juga dianggap memenuhi kriteria sebagai daerah yang telah menunjukkan “keberhasilan” dalam menerapkan prinsip-prinsip *good and clean governance* (relatif bebas dari korupsi) yang diduga dipengaruhi oleh *political will and good will* dari pihak penyelenggara negara (khusus kepala daerahnya) dan mendapatkan dukungan politik yang dominan serta dalam lingkungan masyarakat yang heterogen.

1.12. Analisis Data

Sesuai dengan sifat datanya penelitian ini lebih bersifat kualitatif. Sebagaimana kita ketahui dalam penelitian kualitatif dikenai teknik analisis: Description; Theory generation; *Analytic induction*, *Grounded theory (open and axial coding)*, *Categorizing and connecting*, *From everyday typications to typologies*. Dalam analisis penelitian ini akan digunakan *analysis interactive* model yang dikembangkan Miles dan Huberman (1998) seperti mulai *data collection* dan *timing*, *data display*, *data reduction* dan *analysis*, hingga *conclusion*.

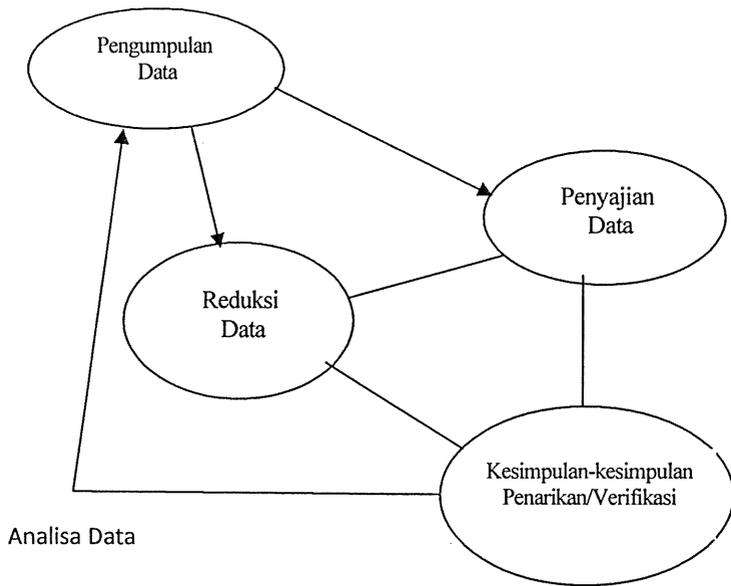
Dalam analisa data (kualitatif) pada dasarnya merupakan proses pengorganisasian dan mengurutan data ke dalam kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan pola, tema yang dapat dirumuskan sebagai hipotesa kerja, yang menjadi petunjuk jalan dalam melakukan analisa (interpretasi).

Sebelum melakukan analisa data ada cara kerja yang akan dilakukan:

- Mendiskripsikan hasil wawancara secara apa adanya.
- Melakukan kategorisasi hasil temuan-temuan itu menurut jenis datanya yang sesuai dengan tujuan penelitian.
- Setelah melakukan kategorisasi baru dilakukan analisa secara kritis terhadap seluruh hasil temuan yang ada.
- Untuk penyajian hasil wawancara secara mendalam akan dipisahkan antara *emik* (pendapat informan) dengan etik (pendapat peneliti). Pada penyajian data ada dua pilihan: **Pertama**, etnografi klasik (peneliti secara rinci, detail dan mendalam menggambarkan seluruh peristiwa tanpa interpretasi. **Kedua**, etnografi modern laporan penelitian sudah imajinasikan dengan bantuan teori dsb. Untuk penelitian ini akan mengambil posisi yang kedua.

Sementara dalam analisa data pertama-tama yang akan dilakukan adalah: pengorganisaian data dalam bentuk mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode dan mengkatagorikannya. Tujuan pengorganisasian dan pengolahan data tersebut untuk menemukan tema dan hipotesa kerja yang akhirnya diangkat menjadi konsep atau jika dimungkinkan menjadi teori. Proses analisa data dimulai dengan menelaah seluruh data yang dikumpulkan, baik yang diperoleh melalui wawancara, pengamatan, catatan lapangan dan seterusnya. baru melakukan reduksi data yang dilakukan dengan cara membuat abstraksi. Sebelum data ditafsirkan dilakukan evaluasi terhadap keabsahan data, baru data ditafsirkan dengan bantuan teori yang telah disediakan.

Langkah-langkah analisa tersebut adalah sebagai berikut:



BAB II

SEKILAS TENTANG KOTA BLITAR

2.1. Pendahuluan

Kota Blitar, yang sering disebut dengan Kota Patria, Kota Lahar atau Kota Proklamator itu, terletak pada koordinat 112 derajat bujur timur dan 8 derajat lintang selatan, ¹merupakan wilayah terkecil kedua di Propinsi Jawa Timur. Suhu udara rata-rata berkisar pada 29° C dengan tipe iklim C-3, membuat kota ini dianggap sebagai wilayah yang nyaman untuk dijadikan tempat hunian dan peristirahatan.²

Dari segi potensi ekonomi, tidak ada yang istimewa di kota ini. Ia tidak memiliki sumber daya alam atau industri andalan -- seperti yang dimiliki tetangganya Tulungagung yang terkenal dengan industri kecilnya atau Kediri dengan perusahaan rokok Gudang Garamnya -- yang dapat dijadikan andalan untuk memacu Pendapatan Asli Daerah. Kendatipun begitu, pemerintah lokal telah bertekad menjadikan kota ini sebagai kota perdagangan, jasa, dan pariwisata, sebagai upaya untuk menempuh kemandirian ekonomi.

Dilihat dari wilayah yang dimiliki, kota ini hanya mempunyai luas wilayah 32,578 km² yang terdiri atas 3 (tiga) kecamatan dengan 21 kelurahan. Konon, ketika disodorkan pilihan otonomi daerah, sikap gamang itu sempat mewarnai stakeholders antara meleburkan diri pada kabupaten (Blitar); atau tetap mempertahankan diri sebagai wilayah kota dengan melakukan reformasi dalam segala bidang demi mempertahankan eksistensinya.

Jumlah penduduk Kota Blitar pada akhir tahun 2005 mencapai 127.660 jiwa, dengan komposisi penduduk laki-laki

¹ Lihat Fajar Meningsing di Kota Blitar, pemerintah Kota Blitar 2004, hal.1.

² Lihat RKPD Kota Blitar tahun 2007. hal.3

berjumlah 62.966 jiwa dan perempuan berjumlah 64.694 jiwa yang tersebar secara hampir merata di 3 (tiga) kecamatan, dengan tingkat sebaran 4.199,80 per km². Dengan tingkat pertumbuhan yang hanya 0,8%, membawa kesan kota ini tetap sederhana, jauh dari gegap-gempitanya lalu lintas, seperti umumnya sebuah kota madya. Kesan sebagai kota pensiun terasa lebih kental daripada cita-citanya untuk menempatkan diri sebagai kota perdagangan dan jasa. Namun, berkat wilayahnya yang berada dalam cakupan kabupaten, yang cukup memiliki perkembangan ekonomi yang dinamis, utamanya akibat sektor peternakan telur ayam, yang produksi telur 400 ton per hari, peternakan sapi serta besarnya uang para TKI yang dikirim ke kampung halaman di kedua bank saja telah mencapai sekitar Rp.112 miliar. Semuanya itu membuat daya beli masyarakatnya cukup tinggi. Sebagai dampak ikutannya sektor informal, khususnya warung makanan nampak tumbuh menjamur, khususnya di malam hari.

Lambannya simbol-simbol modernitas, yang mengedepan lambang status sosial, seperti makanan Kentucky Fried Kichen, Hamburger, Hoka-Hoka Bento, McDonald memasuki kota ini, membuat "jajan makanan" yang serba mencitrakan warna lokal telah mendapatkan tempat yang memadai. Demikian juga, belum adanya mall-mall atau outlet, yang umumnya kini sedang tumbuh di kota-kota lainnya, membuat perubahan Blitar dalam perkembangan yang terkontrol.³ Singkatnya Blitar merupakan kota yang sangat murah dan nyaman bagi setiap orang yang ingin singgah sejenak atau menjadikan tempat penghunian.

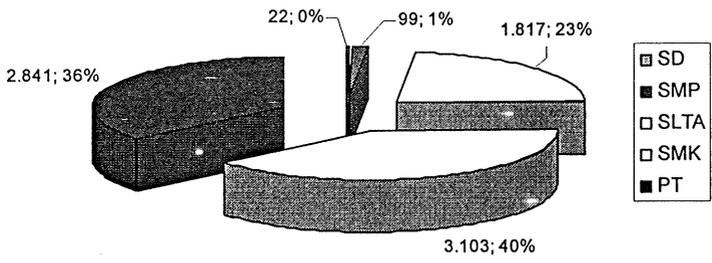
Di lihat dari data pendidikan yang ada, rata-rata pendidikan yang ditamatkan, 27.750 (25%) penduduk Kota Blitar (di atas usia 10 tahun) hanya memiliki ijazah SD/ sederajat dan hanya 158 orang (0.15%) memiliki ijazah S2/S3. Dengan demikian sekitar 42.31% penduduk berpendidikan maksimal SD dengan tingkat pencapaian pendidikan dasar 9 tahun sebesar 57,69%.⁴

³ Ibid., hal. 6.

⁴ Ibid., hal. 5.

Sementara jika dilihat dari angkatan kerja yang ada, sebagian besar (40%) menamatkan SMK; 36% menamatkan SMP ; 23% menamatkan SLTA; 1% menamatkan perguruan tinggi dan hanya 22 orang yang menamatkan SD. Tidak diketahui secara pasti apakah besarnya jenis pendidikan yang ditamatkan berkorelasi dengan sebaran pekerjaan yang ada di sektor informal. Namun jika dilihat dari angkatan pencari kerjanya, justru tingkat pendidikan terendah (SD) yang paling tidak masuk dalam pasar kerja. Setidaknya hal itulah yang terdaftar di Departemen Tenaga Kerja.

**Jumlah Angkatan Kerja Terdaftar
di Kota Blitar Tahun 2005**



Dan, jika dilihat dari sektor kerja yang ada, sektor jasa, merupakan penyerap tenaga kerja terbesar (71,25) pada tahun 2003 dan 72,96% (2004).

Tabel 2.1.
Prosentase Penyebaran Tenaga Kerja di 3 (tiga) Sektor

Tahun	Sektor		
	Pertanian	Industri	Jasa
2003	12,45	16,30	71,25
2004	8,85	18,19	72,96

Sumber: Pemkot Blitar

Seperti umumnya kota-kota lain, meskipun pertumbuhan PAD setiap tahunnya cukup signifikan, namun perumbuhan itu sama

sekali tidak memadai untuk membawa kota ini menjadi kota mandiri. PAD yang hanya Rp.3,3 miliar pada tahun 2000 dan meningkat menjadi Rp.12,7 miliar dan terus merangkak menjadi Rp.19.052.018.969 pada tahun 2006, jelas tetap tidak mencukupi untuk membiayai pembangunan yang dibutuhkan. Besarnya PAD yang masih di bawah 10% atau lebih tepatnya 8.26% dari APBD tahun 2006, jelas obsesi untuk menempatkan Blitar sebagai kota jasa dan perdagangan yang mandiri, masih sangat problematis.

Tabel 2.2.
Data Pertumbuhan Ekonomi Kota Blitar
Tahun 2000 – 2004

No.	Uraian	Tahun				
		2000	2001	2002	2003	2004
1	Pertumbuhan Ekonomi (%)	3,7	4.92	4.3	3,99	5,77
2	PDRB AD HB (miliar Rp.)	699,35	820,40	945,65	1.072,58	1,227,51
3	PDRB AD HK (miliar Rp.)	252,01	264,41	275,78	2,86,77	303,32
4	PDRB Perkapita (Ribu Rp.)	5.716,48	6.687,16	7.686,49	8.695,82	9.883,11

Sumber: Pemkot Blitar

Meskipun angka pertumbuhan ekonomi telah menunjukkan perkembangan yang cukup mengembirakan, namun angka-angka itu rupanya tidak terlalu signifikan dalam mendorong pertumbuhan sektor riil yang memiliki dampak pada penyerapan tenaga kerja.

Sektor ekonomi rakyat yang menjadi andalan di antaranya adalah sektor industri kecil. Meskipun jumlahnya relatif banyak, tetapi untuk diharapkan menjadi sektor utama dalam mendorong sektor riil agaknya juga masih membutuhkan waktu. Apalagi yang menjadi pasar utama dari sektor ini adalah pasar domestik.

Tabel 2.3.
Sebaran Sentra Industri Kecil Tahun 2005

No	Kecamatan	Sentra	Unit Usaha
1	Sukorejo	38	815
2	Kepanjenkidul	25	616
3	Sananwetan	27	423
Jumlah		90	1.854

Sumber: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah, 2005

Demikian juga, andalan parawisata yang menjadi ikon sesungguhnya sangat terbatas. Makam Bung Karno, yang diperlengkapi oleh perpustakaan mewah, serta tempat informasi perdagangan daerah lain seperti Tulungagung, Kediri, Trenggalek dan sekitarnya, nampaknya belum berhasil menciptakan kota Blitar sebagai broker atau lalu lintas perdagangan, seperti yang diobsesikan. Demikian juga keinginan meletakkan Pasar legi sebagai pusat sovenir, juga masih belum terealisasi secara memadai.

Satu hal yang agaknya menjadi pekerjaan rumah bagi Kota Blitar ini adalah upaya untuk melakukan pengentasan kemiskinan. Meskipun jumlah orang miskin hanya sekitar 11,6%, tetapi cara-cara penanganan yang dilakukan justru membuat kota ini menarik perhatian banyak kalangan.

Tabel 2.4.
Kondisi Keluarga Sejahtera (KS) Kota Blitar Tahun 2000

No	Tingkat Ks	Jumlah (KK)	%
1.	Keluarga Pra Sejahtera	2.982	9,61
2.	Keluarga Sejahtera I	9.031	29,10
3.	Keluarga Sejahtera II	9.406	30,30
4.	Keluarga Sejahtera III	7.416	23,89
5.	Keluarga Sejahtera III +	2.203	7,10
JUMLAH		31.038	100

Sumber: Kantor BKKBN Kota Blitar, 2000

Berdasarkan uraian tabel 3 di atas terlihat bahwa dari 31.038 keluarga di Kota Blitar, masih terdapat 2.982 keluarga (sekitar 9,61%) yang termasuk kategori pra sejahtera. Sedangkan secara umum keluarga di Kota Blitar sudah termasuk kategori keluarga sejahtera 1 dan 2, dengan akumulasi prosentase mencapai 59,40%, atau secara rata-rata kehidupan keluarga di Kota Blitar pada saat itu (tahun 2000) relatif sudah cukup sejahtera.⁵

Menurut laporan Walikotanya, selama 4 tahun (2000-2004, jumlah kemiskinan telah mampu diturunkan dari 16,64% menjadi 11,36%. Lebih jelasnya lihat tabel:⁶

Tabel 2.5.
Penurunan Penduduk Miskin Kota Blitar
Tahun 2000 – 2004

No.	Penduduk Miskin	Tahun				
		2000	2001	2002	2003	2004
1	Jumlah Penduduk Miskin	19.873	18.686	18.467	18.398	14.087
2	Prosentase Penduduk Miskin	16,64	15,64	15,45	14,94	11,36

Sumber: Pemkot Blitar, 2004

Meskipun begitu jumlah orang miskin diperkirakan masih mencapai 4.944 jiwa. Dalam upaya untuk melakukan mengentaskan kemiskinan, Pemkot Blitar telah menempuh berbagai strategi yang dituangkan dalam program *block grant*, P2MK, BRMK, Santunan/ bantuan RASKIR, Santunan Kesehatan, Santunan Kematian, Subsidi Pendidikan, Bantuan Perumahan, Bantuan Sosial lainnya dan program peningkatan SDM dan penguatan ekonomi lokal. Meskipun dana yang digunakan untuk membiayai program-program tersebut (2005) hanya sebesar Rp.8.528.920.000,- atau hanya sekitar 50% dari PAD yang ada. Beberapa program yang sering disebut-sebut telah berhasil dan memperoleh beberapa penghargaan adalah *block grant*. Program

⁵ Lihat LPJ Walikota Blitar tahun 2000-2004.

⁶ Ibid., hal. 22

yang dimulai pada tahun 2001 itu, telah menunjukkan kemajuan yang berarti. Meskipun dana yang dikucurkan hanya sekitar 2% dari APBD, banyak kalangan yang menilai program ini, telah berhasil memberikan pendidikan politik yang berarti bagi proses demokratisasi. Besarnya ruang yang diberikan pada masyarakat untuk berartikulasi tentang daftar kebutuhannya, membuat program ini, sekaligus memperoleh dukungan yang besar dari masyarakat yang menjadi sasaran program. Mekanisme yang dibangun dari bawah sebagai proses penentuan keputusan, telah membuat "sense of belonging" terhadap program ini cukup tinggi. Perlengkapan lembaga independen sebagai tim monitoring dan evaluasi, telah membuat program ini sangat populer di kalangan masyarakat. Bahkan masyarakat telah ikut menyumbangkan dana terhadap program ini secara signifikan. Singkatnya, program *block grant* telah berhasil membangkitkan partisipasi masyarakat secara berarti. Dari semua proyek *block grant*, anggaran untuk perbaikan rumah kumuh seringkali dianggap memberikan keuntungan langsung yang paling besar untuk warga miskin.

Program itulah yang kemudian (2005) terkenal dengan nama Program Bantuan Revitalisasi Rumah Kumuh (BRMK). Program yang telah ditangani tahun 2005, untuk kecamatan Sanan Wetan, telah mencapai 84 unit rumah kumuh. Sedangkan yang belum tertangani masih 112 unit rumah. Di Kecamatan Sukorejo, telah tertangani 95 unit rumah, sedangkan yang belum tertangani ada 267 unit. Sementara di kecamatan Panjen Kidul yang sudah dibangun mencapai 64 unit, sedangkan yang masih belum tertangani berjumlah 140 unit. Dengan kata lain, pada tahun 2005 yang tertangani sudah 223 unit sedangkan yang belum tertangani ada 519 unit. Yang lebih menarik dari program ini adalah keberhasilan program ini dalam membangkitkan *social capital* (gotong-royong), yang telah lama tertimbun dalam ketidakpedulian masyarakat modern.

Di kecamatan Sanan Wetan, misalnya, dari total biaya yang dibutuhkan untuk membangun 37 unit itu, apa yang disumbangkan oleh pemilik dan bantuan sukarela masyarakat sekitarnya telah

mencapai 45,70%. Demikian juga, apa yang terjadi di Kecamatan Sukorejo. Dari 50 unit rumah kumuh yang dibangun dan menghabiskan dana Rp.283.975.500,- 41.99% (Rp.83.975.500) diantaranya berasal dari sumbangan pemilik rumah dan masyarakat sekitarnya. Hal yang sama juga terjadi di Kecamatan Panjen Kidul, yang berhasil membangun 33 unit rumah kumuh dengan total biaya Rp.296.939.466,- dan 48.47% (Rp.96.939.466,) diantaranya merupakan sumbangan dari masyarakat dan pemilik rumah. Singkatnya, program ini telah memberikan pelajaran berharga bahwa program pembangunan yang memberikan ruang yang besar terhadap masyarakat dalam ikut: merencanakan, mengimplementasikan dan mengevaluasi, proses pembangunan yang ada ternyata telah memperlihatkan hasil yang menggembirakan.

Berkat penanganan rumah kumuh inilah, yang membuat kota Blitar menjadi terkenal. Sayangnya model pelibatan partisipasi semacam ini terbatas pada program-program yang secara langsung berkaitan dengan kebutuhan masyarakat dan belum menjadi model terhadap program-program yang lebih makro, termasuk dalam penyusunan APBD. Betapapun untuk yang terakhir ini juga telah menggunakan upaya untuk menjaring aspirasi dari bawah, dengan menyebarkan RAPBD sampai tingkat RT/RW, hasil yang diperoleh masih sebatas dalam memenuhi prosedur, tetapi belum memperlihatkan perubahan isi APBD yang lebih mengutamakan daftar kebutuhan masyarakatnya daripada kebutuhan penyelenggara negara. Kedenderungan *self-servicing* masih sangat kental (baca: bab APBD).

Program-program lain dalam pengentasan kemiskinan, umumnya masih *bersifat charity*, kecuali dalam program pelayanan kesehatan. Untuk program yang terakhir ini, sekali lagi, Kota Blitar telah memperoleh penghargaan dan menghantarkan kota ini memperoleh *award* dari Jawa Post, sebagai kota terbaik dalam melakukan pelayanan publiknya, khususnya dalam bidang kesehatan. *Citizen's Charter* (CC) yang intinya merupakan suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yang menempatkan

pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Tujuannya, agar membuat pelayanan publik lebih responsif, transparan dan akuntabel, sehingga pengguna layanan merasa puas dan dihargai.⁷

Melalui kerjasama dengan UGM, dengan pilot proyek di Puskesmas Bendo, manajemen CC telah memperlihatkan keberhasilan yang menggembirakan: dimana *stakeholders* (negara, masyarakat dan pasar) telah memperlihatkan kesepadan dalam menjalankan fungsinya masing-masing.

Dengan kata lain, terbentuknya lembaga independen dalam CC (*Citizen's Carter*) dan program *block grant* telah menunjukkan kerja konstruktif yang menggembirakan bagi kota Lahar ini. Sebuah fakta yang menepis sebuah kekhawatiran bahwa terbukanya ruang kontrol yang luas bagi masyarakat akan "menggagu" proses pembangunan yang sering diasumsikan sebagai kebutuhan eskalasi yang lebih progresif. Kasus CC dan *block grant*, sekali lagi, telah menunjukkan kerja positif dari konsep tentang kebutuhan transparansi dan partisipasi. Sayangnya kran kedua ranah itu baru diperlakukan secara optimal di wilayah pembangunan yang langsung melibatkan masyarakat itu sendiri dan belum diperlakukan dalam ranah penyelenggara negara yang lebih luas. Tim independen yang dibentuk dalam CC dan *block grant*, belum dibentuk dalam skala yang lebih luas (ditingkat kota) semacam dewan kota yang terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat yang dipilih oleh masyarakat sendiri sebagai *second opinion*. Lembaga seperti ini rasanya penting untuk dibuka utamanya untuk menjadi pasangan *pendapat kedua* dan sekaligus sebagai kontrol atas seluruh kebijakan yang dilakukan penyelenggara negara (khususnya, walikota). Sebagai lembaga independen yang berfungsi sebagai *second opinion* mereka hanya bertanggungjawab kepada kelompok kepentingan, yang bisa jadi tidak terwakili oleh masyarakat politik (DPRD), termasuk lembaga kontrol internal seperti Bawasda. Kasus Korupsi (*bad governance*) yang menimpa Kabupaten Blitar mestinya dijadikan pelajaran yang berharga. Bahwa

⁷ Laporan Walikota Blitar, 2005.

ketergantungan yang kuat pada figur (Walikota atau Bupati) membawa resiko yang tidak sederhana. Sehingga, tidak ada cara lain mekanisme "checks and balances" merupakan *conditio sine qua non* bagi setiap tata pemerintahan yang bersih dan baik. Dalam konteks inilah agaknya masih berjalan kurang optimal.

Kenyataan atas masih tidak mudahnya masyarakat (khususnya LSM) dalam memperoleh informasi-informasi publik, seperti DASK (Daftar Acuan Satuan Kerja), yang memberi penjelasan secara rinci tentang penggunaan uang publik, masih menunjukkan adanya keengganan untuk menerapkan prinsip transparansi dan akuntabel dalam ranah yang lebih luas. Sebagai dokumen publik yang menceritakan rincian pendapatan dan pembelanjaan, mestinya DASK tidak harus dipandang sebagai "rahasia" negara. Bahkan harus diletakkan sebagai pertanggungjawaban kepada publik dalam membelanjakan uang rakyat. Jika prinsip ini benar-benar diterapkan maka kehati-hatian dalam menggunakan uang rakyat akan terjadi dengan sendirinya. Transparansi agaknya belum sepenuhnya dilakukan ketika keterbukaan itu akan membawa akibat atas hadirnya sikap kritis penggunaan uang rakyat. Sekiranya seluruh rincian itu telah ditempuh melalui jalur yang rasional dan disetujui DPRD mestinya keragu-raguan ini tidak harus terjadi. Meskipun dilakukan secara bertahap tetapi kesadaran seperti ini harus diterapkan dalam benak para birokrat. Idealnya transparansi anggaran bisa dilakukan seperti laporan keuangan dalam mesjid yang terbuka oleh jamaahnya sebagai pertanggungjawaban publik.

2.2. Pembiayaan

Dalam melaksanakan kegiatan pembangunan Kota Blitar di tahun 2006 didukung dengan sumber dana yang berasal dari APBD (PAD dan DAU) dengan jumlah sebesar Rp.230.382.993.294. Adapun untuk melihat anggaran lebih terinci adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Rp. 230.382.993.294,00
2. Belanja
 - ❖ Belanja Aparatur Daerah Rp. 58.773.311.148,69
 - ❖ Belanja Pelayanan Publik Rp. 175.536.500.352,31

Jumlah Belanja	Rp. 234.309.811.501,00
Surplus /(Defisit)	Rp. (3.926.818.207,00)
3. Pembiayaan	Rp. 6.039.000.000,00
Jumlah Pembiayaan	Rp. 6.039.000.000,00
Surplus Keseluruhan	Rp. 2.112.181.793,00

Mengingat bahwa APBD merupakan cerminan yang paling nyata atas bentuk kemauan politik, masalah ini akan dibahas secara tersendiri yaitu dalam bab III.

Prestasi lain yang telah dicapai oleh Kota Blitar ini adalah dalam indeks Pembangunan Manusia. Ternyata harapan hidup telah menduduki ranking tertinggi se Jawa Timur, meskipun PPP baru mencapai peringkat 34. Tingginya harapan hidup yang mencapai 77,50 tahun sungguh merupakan sebuah prestasi, ditengah-tengah gaya hidup diperkotaan yang memperlihatkan pada gaya hidup yang tidak sehat.

Tabel 2.6.
Hasil yang Telah Dicapai

Indek Pembangunan Manusia Kota Blitar

Komponen	IPM	1999	2002	2003	2004	Peringkat JATIM
01	Harapan Hidup	74.30	75.32	75.32	77.50	1
02	Pendidikan	79.70	82.63	82.84	83.47	7
03	PPP	52.69	48.86	50.61	51.79	34
04	IPM	68.90	68.94	69.59	70.92	5

Rata-rata Jawa Timur

Komponen	IPM	1999	2000	2003	2004
01	Harapan Hidup	67.50	69.17	69.67	70.33
02	Pendidikan	67.40	69.82	70.02	70.92
03	PPP	50.62	48.95	51.29	52.21
04	IPM	61.80	62.64	63.66	64.49

Sumber : Pemkot. Blitar, 2006

2.3. Ekologi Politik dan *Political Will*

Ada dua hal yang agaknya membuat kota Blitar agak berbeda dibandingkan kota lain umumnya. *Pertama*, ekologi politik yang

menghantarkan walikota terpilih relative steril dari permainan politik uang, seperti yang lazimnya terjadi didaerah lain. Kepala daerah terpilih yang merupakan *incumbent* telah memiliki *trust* (70 persen) yang jauh melampaui kebutuhan untuk memangku jabatan kedua, melebihi kekuatan partai PDI-P (7 kursi) yang dimengusungnya. Sebagai konsekuensi logis dari realitas politik semacam ini walikota terpilih relative bebas dari beban politik-ekonomi yang dapat menimbulkan ke:ntanan terhadap penyalahgunaan kekuasaan.

Kedua, sebagai aktor yang memiliki latarbelakang akademis dan gemar membaca, walikota memiliki kekuatan konseptual dalam setiap mengartikulasikan gagasannya. Hampir setiap gagasan yang dituangkan dalam visi-misi, rencana pembangunan jangka pendek-menengah dan panjang, selalu dilandasi kerangka teoritik yang jelas dan didasarkan pada prinsip-prinsip dari *good governance* yang paling lazim. Dengan kata lain preferensi yang digunakan untuk menuangkan gagasan sebagai landasan penetapan pilihan strategis, secara konseptual memiliki landasan teoritik yang kokoh. Meskipun, harus ditekankan disini, bahwa semuanya itu sama sekali tidak akan melahirkan sebuah jaminan bahwa apa yang dituangkan dalam apa yang *seharusnya* (*das sollen*) akan dengan sendirinya tercermin dalam apa *adanya* (*das sein*). Namun paling tidak disini *political will* telah memperoleh ruang yang paling leluasa untuk diaktualisasikan. Suasana seperti inilah yang menjadi kekuatan dan sekaligus kelemahannya. Kekuatannya, setiap langkah-langkah penerapan kebijakan yang akan ditempuh memiliki *guidance* yang jelas dan terukur, sedangkan kelemahannya warna gagasan yang tertuang dalam obsesi walikota, cenderung terlalu mewarnai dan/atau mendahului apa yang dikehendaki realitas (masyarakat). Kuatnya subyektifitas walikota membawa implikasi pada terselipnya obsesi yang tidak disadari melampaui dinamika masyarakat yang harus dipelihara orisinalitasnya. Dalam bahasa yang paling lazim pertemuan antara model *top-down* dan *bottom up*, cenderung tersubornisasi oleh gagasan tunggal walikotanya. Kondisi seperti ini diluar sangat mahal jika mekanisme pemerintahan pada akhirnya hanya diserahkan pada

good will walikotanya, juga, acapkali menimbulkan ketergantungan yang semi-permanen dan pelestarian sistem cenderung terganggu. Model kepemimpinan yang mengutamakan personifikasi selalu ada "*trade off*" dalam membangun keamanan sistem.

Komitmen walikota dalam menepati janjinya yang lebih didasarkan pada kepercayaan optimal yang diberikan masyarakat, telah mendorong walikota terpilih untuk memenuhi kontrak politik yang dijanjikan dalam visi-misi ketika kampanye. Besarnya kepercayaan masyarakat kepada walikota terpilih, di satu pihak telah mempermudah walikota untuk melakukan reformasi birokrasi tanpa adanya beban atas kemungkinan adanya resistensi jika prinsip-prinsip *good governance* dijalankan secara konsisten. Di lain pihak, kepercayaan yang berlebihan itu membawa visi-misi walikota telah mendahului atas seluruh proses pendataan kebutuhan masyarakatnya.

Apa yang ingin disampaikan disini, dalam konteks politik yang lebih luas, kondisi semacam itu telah mempersempit kemungkinan partai politik (perahu politik) sebagai institusi formal memperoleh peluang, untuk melakukan penyalahgunaan wewenang, khususnya dalam "memperjual-belikan" legitimasi walikota, seperti lazimnya terjadi di tempat lain. Dengan kata lain, dalam suasana kondisi politik yang demikian: disatu pihak walikota punya kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengaktualisasikan seluruh gagasannya, dilain pihak subyektifitas walikota mudah mewarnai mekanisme yang telah dibagi wewenangnya kepada publik. Harga yang harus dibayar seluruh proses demokratisasi yang diberikan oleh negara, melahirkan anak kembar. Ketergantungan yang semi-permanen di kalangan masyarakat dan terbatasnya inovasi dan kreatifitas di kalangan birokrasi.

Ekologi politik yang melingkari walikota, agaknya berbeda dengan lingkungan politik yang mewarnai pemilihan anggota dewannya. Mekanisme proses pemilihan anggota dewan yang terjadi umumnya masih terperangkap dalam cacat bawaan sistem kepartaian di tingkat nasional, yang lebih mengedepankan loyalitas pada partai daripada kontituennya. Parpol lokal belum mampu melakukan

terobosan internal yang lebih mengedepankan kapabilitas kadernya daripada mengedepankan model hirarkhi yang cenderung tidak legitimate.

Sebagai konsekuensi masih dominannya kalkulasi finansial dalam pemilihan anggota dewan, memiliki implikasi atas tidak terciptanya “*the right man on the right place*”. Dunia politik masih cenderung dipandang sebagai lahan “perdagangan” dalam memburu status-sosial dan kekayaan-ekonomi daripada sebagai ajang untuk memperjuangkan gagasan (program) yang memihak pada kepentingan rakyat. Orientasi seperti ini membawa implikasi pada semangat rendahnya etos sebagian anggota dewan untuk memerankan fungsinya.

Sistem jatah atau model giliran anggota dewan yang telah menjadi kebijakan partai lokal dalam melakukan proses regenerasi politik, yang tidak diikuti persiapan yang memadai atas pengetahuan minimal dalam melakukan fungsi: kontrol, legislasi dan anggaran, cenderung membuat corak relasi dengan eksekutif cenderung bersifat hegemonis (*exsecutive heavy*).

Terpeliharanya sikap oposisional anggota dewan, sebagai konsekuensi logis atas tiadanya partai dominant membuat kemungkinan kerjasama-negatif antara pihak eksekutif dengan legislative dapat diminimalkan. Namun sayangnya relasi itu tidak melahirkan *checks and balances* yang optimal. Peran DPRD sebagai patner sekaligus sebagai kontrol-fungsional atas kerja lembaga eksekutif terasa tidak berimbang.

Akhirnya apa yang ingin disampaikan disini bahwa *political will* yang dimiliki walikota sebagai manajer pemerintahan, diluar kemungkinan merupakan bagian yang inheren dari karakteristik personal yang dimiliki, besarnya dukungan kepercayaan dari masyarakat pendukungannya telah membawa implikasi atas leluasanya kepala daerah untuk mengimplementasinya *good will* yang dijanjikan. Kondisi seperti ini jelas tidak mudah untuk di replikasi: khususnya pada daerah-daerah yang mengedepankan politik uang sebagai instrument utama dalam jual-beli kekuasaan.

BAB III

PARTISIPASI PUBLIK DAN DISTRIBUSI ANGGARAN

3.1. Pendahuluan

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sebagai dokumen dana publik yang dikelola oleh pemerintah, seringkali dianggap sebagai parameter utama atas besar-kecilnya perwujudan kemauan politik (*political will*) penyelenggara negara (*stateholder*), dalam merealisasikan komitmennya untuk mensejahterakan masyarakat. APBD merupakan catatan yang paling konkrit atas ada-tidaknya *good will* penyelenggara negara mewujudkan jargon politik anggaran “dari dan untuk” mensejahterakan rakyat. Karenanya letak komitmen itu, bukan berada dalam model perencanaan yang sistematis dan retorika politik yang dijanjikan, tetapi lebih pada, seberapa besar anggaran yang diperuntukkan kepentingan (langsung) publik benar-benar terjadi.

Sebagai potret kemauan baik (*good will*) dan otonomi pengelolaan fiskal secara terbatas, APBD seringkali berada dalam suasana dilematis. Terbatasnya jumlah anggaran untuk dapat memenuhi secara bersama-sama antara kebutuhan beban anggaran belanja rutin sebagai biaya penyelenggara negara (*amil*) dengan kebutuhan masyarakat sebagai pemegang saham, menghadapkan pilihan-pilihan penting atas penentuan skala prioritas yang tidak jarang menagih tindakan *pengorbanan*. Utamanya bagaimana agar pilihan itu tidak mengedepankan pelayanan kebutuhan diri-sendiri (*selfservicing*) daripada kebutuhan publik dalam arti yang sebenarnya. Dengan demikian kebijakan pengelolaan anggaran sesungguhnya tidak terletak pada kelihayannya dalam merancang konsep atau membangun argumentasi untuk mencari pembenaran dari setiap tindakan pendistribusian anggaran yang jauh dari rasa keadilan. Disini

yang dibutuhkan adalah semangat *pengorbanan* dan *kejujuran* sebagai abdi masyarakat.

Sudah menjadi naluri sebuah kekuasaan bahwa komitmen, pengorbanan, kejujuran dan sejenisnya tidak dapat ditagih melalui khotbah-khotbah moral yang dituangkan dalam definisi kemauan politik (*political will*). Semuanya harus didesign dalam bentuk penagihan tindakan baik (*good will*) yang dirancang melalui: pencegahan, kontrol, *punishment* yang dijalankan secara konsisten. Apa yang mudah ditemui dalam bentuk yang paling tidak bertanggungjawab dalam pendistribusian anggaran belanja, tidak hanya dalam bentuk yang paling vulgar (korupsi), tetapi juga, pada rendahnya sensitifitas atas rasa keadilan dalam membagi. Pengutamakan melayani diri sendiri secara berlebihan sudah menjadi modus yang paling lazim di negeri ini. Sumber utama dari kecenderungan umum semacam ini, di samping secara sengaja memposisikan anggaran sebagai sumber pendapatan utama, juga akibat tipisnya sebuah pemahaman bahwa APBD adalah uang rakyat yang diamanatkan untuk didistribusikan semaksimal mungkin pada pemiliknya. Masih dominannya sebuah pemahaman bahwa APBD adalah uang pemerintah yang pendistribusiannya terserah pada penyelenggaranya, rupanya masih merupakan penyakit ideologis yang paling akut. Kalau saja harus diperhitungkan adanya uang rakyat yang tersimpan dalam APBD, bentuk pemahamannya dilokalisasikan dalam PAD, khususnya dalam elemen pajak.

Bias lain yang seringkali ikut memperburuk distribusi anggaran yang tidak memihak pada rakyat adalah adanya penghalusan definisi tentang *sektor belanja publik*. Seolah-olah kata “publik” telah menjadi konotasi yang paling membuai atas besarnya alokasi dana yang diperuntukkan bagi kelompok masyarakat. Pelabelan kata itu (belanja publik) acapkali, bukan hanya mengilangkan rasa kritis bagi pembaca anggaran yang enggan menanyakan rinciannya, tetapi juga, mudah menjadi tempat persembunyian yang paling redup bagi perancang anggaran yang ingin memainkan angka guna melayani kepentingannya sendiri.

Kelaziman baru yang juga menjadi modus dari sebuah penghindaran dari stigma “korupsi” dengan cara tidak harus melanggar aturan yang ada adalah pengabaian terhadap *rasa keadilan* secara optimal dalam membagi persentase, antara kepentingan penyelenggaraan negara dengan kepentingan publik. Contoh yang paling dramatik dalam kasus ini adalah dana makan dan minum salah satu propinsi Banten, jumlahnya mencapai Rp.33,25 miliar, sedangkan dana yang diperuntukkan bagi pengentasan kemiskinan hanya Rp.7 miliar, di tengah-tengah jumlah orang miskin di wilayah ini mencapai 34,6%. Apa yang dirancang oleh pemprov ini dari segi hukum tentu tidak ada yang dilanggar. Apalagi komposisi itu sudah disetujui oleh DPRD. Namun jika dilihat dari rasa keadilan tentu merupakan pelanggaran moralitas yang paling menyakitkan.

Karenanya, untuk mengukur ada-tidaknya penyalahgunaan wewenang (baca: korupsi) mestinya tidak sekedar ditakar dari ditemukan-tidaknya pelanggaran tindak pidana korupsi yang paling verbal, tetapi juga, harus diukur dengan ada-tidaknya pelanggaran hukum moral yang menodai *rasa keadilan*. Dengan demikian jalan moderat yang perlu ditempuh bukan sekedar melakukan pencegahan terjadinya kebocoran secara optimal (korupsi), tetapi yang terpenting justru melakukan penghematan semaksimal mungkin atas biaya operasional penyelenggara negara, demi tercapainya kesejahteraan masyarakat miskin secara optimal.

Bab ini secara khusus tidak akan melakukan sebuah *judgment* apakah *performance* APBD yang dimiliki Pemkot Blitar apakah sudah layak disebut memenuhi rasa keadilan atau tidak; tetapi lebih pada ingin melihat prosedur penyusunan yang telah dilakukan dan hasil-hasil yang telah dicapai dari sebuah rencana yang telah dirumuskan. Kalau saja disana-sini akan memberikan komentar atas berbagai kekurangan yang ada sifatnya sekedar ingin mencocokkan antara sesuatu yang telah direncanakan dengan sesuatu yang telah dilakukan. Atau mungkin ingin mencari sebuah kesempurnaan. Sementara kisi-kisi dari pertanyaan penelitian itu antara lain: *Pertama*, dari segi proses penganggaran ingin melihat sejauhmana

seluruh perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan telah melibatkan rakyat dalam arti yang sebenarnya. Apakah Musrenbang yang dimulai dari tingkat pedesaan, kecamatan sampai ketinggian perkotaan, benar-benar sebagai alat jejaring aspirasi untuk merumuskan kebutuhan masyarakat untuk dituangkan dalam rencana anggaran, atau masih sekedar untuk memenuhi prasyarat ritual (demokrasi prosedural) secara terbatas. **Kedua**, bagaimana persisnya wajah anggaran dilihat dari sisi pengeluaran telah terjadi: baik yang menyangkut belanja rutin, belanja pembangunan, belanja aparatur, belanja publik, belanja modal, belanja bagi hasil dan belanja modal telah dikomposisikan. Pertimbangan apa saja yang melatarbelakangi penetapan pengeluaran yang ada. **Ketiga**, sejauhmana rekapitulasi anggaran belanja per SKPD lebih mencerminkan kebutuhan masyarakat daripada kepebutuhan penyelenggara negara. **Keempat**, prinsip-prinsip apa saja yang dijadikan landasan pengelolaan anggaran dan bagaimana realisasinya. Apakah prinsip-prinsip itu lebih mengedepankan *rasa keadilan* atau lebih mengutamakan *performance* lain yang tidak secara langsung bersentuhan dengan kebutuhan riil masyarakat. **Kelima**, apakah prinsip penerapan anggaran yang pro terhadap masyarakat miskin (*pro-poor-budgeting*) benar-benar telah terjadi atau baru sebatas retorika politik. Dengan kata lain sejauhmana APBD telah dialokasikan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat.

Masalah lain yang akan disisipkan diberbagai tema pokok itu antara lain:

- Ingin mengetahui arah kebijakan APBD pada tahun berjalan, baik dari segi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran.
- Ingin melihat sejauhmana telah terjadi konsistensi dan signifikansi antara visi pembangunan daerah dengan kebijakan penyelenggara daerah.
- Ingin mengetahui sejauhmana pendapatan asli daerah yang didapatkan merupakan hasil kreatifitas pemerintah daerah dalam mengembangkan *core competence* yang ada; atau sebaliknya

bersumber dari redistribusi yang meskipun tidak membebani masyarakat, tetapi produktif.

- Ingin mengetahui rekapitulasi antara kepentingan aparat dengan kepentingan publik serta menelaah bagian masing-masing dinas sebagai pengguna anggaran terbesar (sekwilda, impraswil) dan pengguna dana terkecil serta skala prioritas yang telah ditetapkan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik.
- Ingin melakukan analisa perbandingan alokasi anggaran per unit program untuk melihat prioritas belanja yang ada. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pertimbangan penentuan skala prioritas itu. Apakah dalam menentukan skala prioritas itu juga melibatkan rakyat, setidaknya konsultasi dengan DPRD.
- Ingin melihat kecenderungan alokasi anggaran dari tahun ketahun yang secara umum khususnya antara kepentingan aparat dan kepentingan publik.
- Ingin mengetahui bagaimana persisnya partisipasi masyarakat memiliki signifikansi dengan dengan wajah APBD yang ada.

3.2. Mekanisme Proses Penganggaran APBD

Salah satu agenda perubahan paradigma pembangunan pasca-orde baru dari model *top down* ke model *bottom up*, di samping dimaksudkan untuk tidak mengulangi kelemahan model pembangunan yang meletakkan masyarakat sebagai obyek pembangunan, pada dasarnya juga untuk menciptakan sebuah mekanisme pembangunan dimana rakyat ikut merencanakan dan sekaligus mengawasi seluruh proses pembangunan yang sedang berlangsung. Harapannya, diluar wajah pembangunan akan mencerminkan kebutuhan dasar (*basic need*) rakyat (*dari, oleh dan untuk rakyat*) sebenarnya juga, diharapkan rakyat akan memiliki *sense of belonging* terhadap hasil pembangunan itu sendiri.

Jika dalam paradigma lama ruang aspirasi rakyat cenderung tertutup, maka dalam model pembangunan yang baru ruang publik secara teoritik telah dibuka selebar-lebarnya. Dalam paradigma yang

baru, dikatakan bahwa setiap kegiatan yang bersifat pelayanan umum dibahas secara berjenjang dalam forum perencanaan yang dimulai dari Musrenbang ditingkat kelurahan yang biasanya dilaksanakan pada bulan Januari; Musrenbang di tingkat kecamatan dilakukan pada bulan Februari; Musrenbang di tingkat Kabupaten atau kota pada bulan maret dan Musrenbang pada tingkat Propinsi pada bulan April. Dengan Musrenbang diharapkan yang muncul bukan lagi DSP (Daftar Skala Prioritas) tetapi IKM (Identifikasi Kebutuhan Masyarakat).

Salah satu perubahan yang sangat mendasar dalam paradigma itu, jika di masa lalu (sejak tahun 1981) sistem penerapan pembangunan menggunakan apa yang sering disebut dengan penerapan Daftar Skala Prioritas (DSP), UDKP dan Rakorbang, maka dalam pola yang sekarang semuanya di tangan Musrenbang. Pola lama itu dianggap tidak menyerap aspirasi masyarakat sebagai sumber perumusan kebutuhan masyarakat riil, yang kemudian terkenal dengan IKM (Identifikasi Kebutuhan Masyarakat). Ide dasar dari IKM adalah untuk mengidentifikasi *basic need community* (kebutuhan dasar masyarakat seperti kesehatan, pendidikan dan sejenisnya), sebagai landasan untuk melakukan pelayanan public (*public services*). Sehingga, sasaran utama perubahan paradigma itu bukan hanya untuk sekedar penguatan *civil society* tetapi juga melakukan perubahan fungsi pemerintahan sebagai pelayan masyarakat. Sebagai konsekuensinya, pola anggaran publik dijadikan orientasi utama dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Dengan kata lain, salah satu parameter utama untuk mengukur seberapa jauh perubahan paradigma itu telah memiliki signifikansi terhadap pelayanan publik, sebenarnya bisa dilihat pada komposisi anggaran public dibandingkan dengan anggaran rutin, misalnya.

Masalahnya adalah apakah perubahan paradigmatic itu -- di tingkat empirik -- telah membawa implikasi pada perubahan substansi yang cukup mendasar: dimana kebutuhan publik telah menjadi orientasi utama dalam setiap kebijakan yang dilakukan. Ataukah,

perubahan mekanisme model *bottom up* melalui Musrenbang itu baru dalam tahap fase pemenuhan procedural atau ritualnya saja. Artinya perubahan mekanisme Musrenbang sebagai pengganti Rakorbang yang digelar dari tingkat pedesaan (Musrenbangdes) sampai tingkat kotamadya/kabupaten (Musrenbang) meskipun telah dilaksanakan, tetapi perubahan itu masih dalam tahap *perubahan baju* yang cenderung karikatif dan belum menyentuh tujuan utama dari perubahan paradigma itu. Dengan kata lain seluruh aspirasi masyarakat baru diperlakukan sebagai *supplement*, dan belum diperlakukan sebagai sumber data kebijakan.

Seperti umumnya daerah lain secara *de facto* Pemkot Blitar juga melakukan proses penyusunan APBD melalui jejaring aspirasi masyarakat yang dikenal dengan Musrenbang itu. Salah satu keistimewaan di kota ini, dibanding ditempat lain, adalah proses jejaring itu sampai ke tingkat yang paling bawah (RT/RW) untuk membahas RAPBD dengan membagikan seluruh teksnya. Meskipun hasilnya belum optimal, tetapi tradisi baru ini jelas memiliki kelebihan, setidaknya sebagai ajang pendidikan politik dalam rangka mentradisikan sistem demokrasi. Pada dasarnya ada dua jalur yang ditempuh dalam melakukan jejaring aspirasi masyarakat (Jasmara) dalam menyusun APBD. Pertama yang ditempuh anggota DPRD melalui Jasmara dengan konstituennya pada masa reses. *Kedua*, yang ditempuh pihak eksekutif yang berkonsultasi dengan tokoh-tokoh masyarakat melalui Musrenbang. Di samping itu ada Jasmara yang dilakukan melalui berbagai media mulai dari curah pendapat langsung (*face to face*) maupun melalui siaran langsung di berbagai radio swasta dan radio daerah (*talk show*). Pemerintah Kota juga membuka aspirasi yang dapat disalurkan melalui media [www. Blitar.go.id](http://www.Blitar.go.id).

Singkatnya jika dilihat dari prosesnya mekanisme Jasmara itu telah menunjukkan cara kerja yang aspiratif. Misalnya, disebutkan dari aspirasi yang masuk melalui berbagai media, selanjutnya dikelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok besar berdasarkan kategori teritorial dengan pertimbangan cakupan masalah meliputi satu kelurahan saja atau lintas kelurahan sehingga menjadi cakupan

kecamatan atau lintas kecamatan untuk menjadi cakupan kota dan berdasarkan bidang pemerintahan seperti bidang pertanian, pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan sebagainya (LPJ Walikota 2000-2004). Cara kerja semacam ini bukan saja aspiratif tetapi juga sistematis.

Fase berikutnya dari hasil Jasmara kemudian dipergunakan sebagai bahan penyusunan draf arah kebijakan umum (AKU) dan Strategi dan Prioritas (SP) pembangunan daerah atau lebih tepatnya IKM (Identifikasi Kebutuhan Masyarakat). Hasil dari SP atau IKM ini akhirnya akan dipergunakan sebagai acuan penyusunan RAPBD dan acuan Satuan Kerja Perangkat Daerah, khususnya dalam menyusun usulan kegiatan dalam bentuk Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) sebagai bahan dasar RAPBD. Jadi secara teoritik sumber utama AKU berasal dari Jasmara, yang kemudian dijadikan dalam menentukan Strategi dan prioitas pembangunan.

Sementara itu khusus pada tingkat kelurahan, usulan kegiatan dibagi menjadi 2 kelompok yaitu (1) kegiatan yang diusulkan kepada perangkat daerah dan (2) kegiatan yang diusulkan untuk swakelola melalui program *block grant*. Untuk kegiatan yang diusulkan kepada perangkat daerah akan mendapatkan proses lebih lanjut pada tingkat kecamatan dengan skala prioritas kecamatan, sedangkan usulan swakelola diterima kecamatan sebagai rencana jadi kelurahan yang dalam pelaksanaannya tergantung pada besarnya biaya yang diterima dari program *block grant*. Dengan demikian sebenarnya jangkauan aspirasi masyarakat itu baru dalam arena kecamatan dan belum dalam jangkauan yang lebih luas. Kendatipun begitu jika dilihat dari segi proses yang terjadi maka jaring aspirasi itu benar-benar memberikan ruang yang cukup memadai bagi masyarakat untuk mengungkapkan daftar kebutuhannya. Meskipun, memang tidak seluruh kebutuhan yang dituangkan, khususnya dalam kebutuhan atau daftar keinginan bangunan fisik tidak seluruhnya dapat dipenuhi, tetapi sekali lagi proses pembelajaran itu telah memuat pendidikan politik yang menjanjikan. Sayangnya, akibat seluruh proses itu harus patuh pada plafon yang telah disediakan, baik oleh masing-masing SKPD

maupun oleh Renstrada maka kesan bahwa penampungan aspirasi-bawah hanya sebatas menyediakan dana yang ada dalam *block grant*, tidak dapat dihindari.

Pendekatan jalan tengah antara paradigma lama yang menggunakan pendekatan (deduksi) "*top down*" dan paradigma baru (induksi) "*bottom up*", dalam kasus APBD masih memperlihatkan bobot yang lebih kuat pada model top-downnya. Sebagai akibatnya wajah APBD masih berat sebelah, dimana alokasi dana untuk penyelenggara negara jauh lebih besar daripada dana yang secara langsung diberikan pada kepentingan public. Pilihan dilematis dalam penentuan skala prioritas penggunaan dana APBD, masih cenderung meletakkan kebutuhan masyarakat sebagai second line ketimbang sebagai basis utama kebijakan penyusunan anggaran. Dengan demikian fungsi Jasmara agaknya masih sebatas untuk menampung daftar kebutuhan masyarakat di level kecamatan (*block grant* dan revitalisasi rumah kumuh) dan belum diberlakukan sebagai sumber utama daftar kebutuhan masyarakat yang dituangkan dalam APBD.

Nampaknya realitas itu juga disadari oleh pihak penyelenggara negara, setidaknya oleh Walikotanya. Disebutkan berdasarkan berbagai proses tersebut, maka penetapan dan pelaksanaan APBD dalam memperhatikan aspirasi masyarakat meskipun tidak dalam bentuk pemenuhan langsung semua usulan yang berasal dari kelurahan, akan tetapi lebih mengarah pada pemenuhan kebutuhan masyarakat berdasarkan tingkatan cakupan hasil Jaring Asmara (LPJ Walikota 2000-2004). Artinya pemenuhan aspirasi itu sebatas dana yang dituangkan dalam bentuk Blockgrant dan belum dalam neraca APBD secara keseluruhan. Semua kebutuhan lokal setingkat RT/RW atau paling luas setingkat kelurahan tidak dapat dipenuhi dalam bentuk fisik oleh Pemerintah Daerah, akan dipenuhi dalam dana pembangunan dalam bentuk *block grant*.

Hal lain yang nampaknya juga menarik dipelajari dari kota Blitar ini adalah proses penyusunan anggaran dan cara kerjanya. Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Panitia Anggaran Legislatif

merumuskan *Arah dan Kebijakan Umum APBD* sebagai pedoman penyusunan RAPBD:

(1) **Tahap Penyusunan RAPBD**

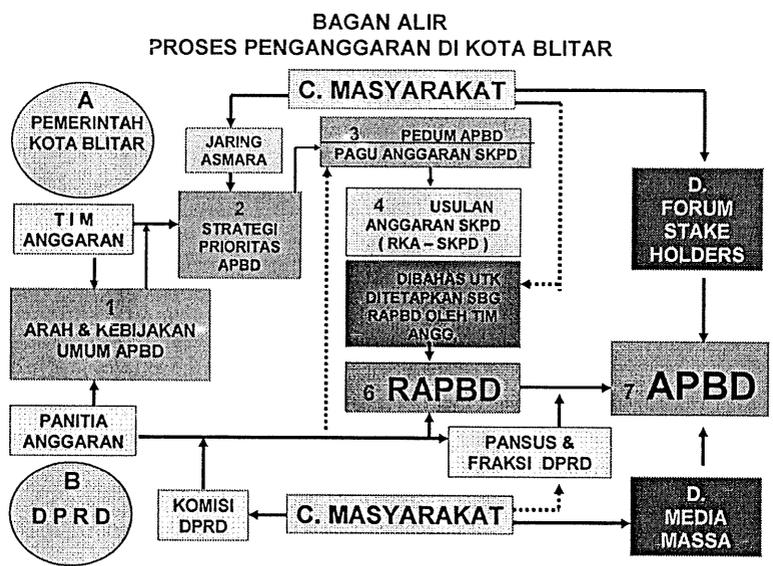
Tim Anggaran Eksekutif bersama – sama Panitia Anggaran Legislatif merumuskan *Arah dan Kebijakan Umum APBD* sebagai pedoman penyusunan RAPBD

(2) **Tahap Pembahasan RAPBD**

Eksekutif dan Legislatif bersama – sama dan dalam kedudukan sejajar *membahas RAPBD* berdasarkan prioritas kebutuhan dan kemampuan daya dukung keuangan daerah.

(3) **Tahap Penetapan APBD**

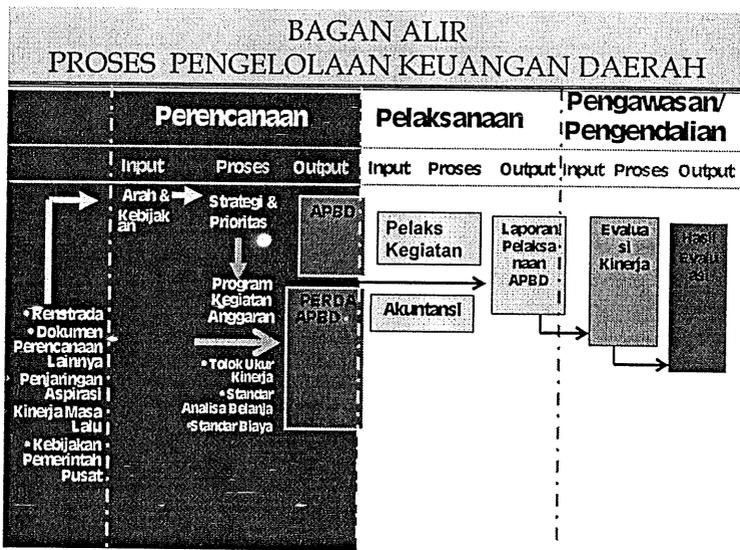
Panitia Anggaran Legislatif *merekendasikan* hasil pembahasan RAPBD untuk ditetapkan sebagai APBD setelah melalui proses pembahasan dengan Tim Anggaran Eksekutif.



Sumber: Pemkot Blitar 2006

Jadi sebenarnya meskipun fungsi Jasmara masih sangat terbatas dalam menentukan wajah APBD, tetapi DPRD sebagai representasi kepentingan rakyat masih memiliki peluang yang besar untuk ikut menentukan wajah APBD yang memihak pada kepentingan masyarakat. Masalahnya adalah sejauhmana DPRD memiliki kemampuan dan kemauan politik untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang telah diberikan. Dengan kata lain, meskipun dalam tingkat mikro masyarakat belum memperoleh ruang yang optimal untuk memperjuangkan daftar kebutuhannya, sebenarnya masih ada ruang lain yang bisa disampaikan kepada wakilnya di DPRD. Di samping DPRD sendiri masih memiliki banyak memiliki kesempatan untuk semacam men veto baik melalui Panitia anggaran maupun dalam pandangan umum masing-masing fraksi dalam mengesahkan APBD sekiranya dianggap tidak mencerminkan aspirasi kontituennya.

Sementara jika dilihat dari bagan alur pengelolaan keuangan ada beberapa hal yang menarik untuk dicermati: Pertama sejauhmana dalam tahap-tahap yang ada, mulai dari Perencanaan (*input, process dan output*), Pelaksanaan (*in put, process, out put*) dan Pengawasan /Pengendalian (*input, process,output*) peran masyarakat memiliki ruang untuk mengartikulasikan kebutuhannya. **Kedua**, apakah dalam ketiga fase itu telah terjadi pola relasi yang sifatnya dominatif. Khususnya oleh pihak penyelenggara negara terhadap daftar kebutuhan publik. Sekiranya dari tiga fase itu posisi kebutuhan masyarakat telah didahului oleh rancangan yang telah ditetapkan lebih awal, maka dapat diduga bahwa dominasi kebutuhan masyarakat terhadap APBD sangat tipis.



Sumber: Pemkot Blitar 2006

3.3. Dalam Tahap Perencanaan yang Meliputi

3.3.1. Input

- Renstrada
- Dokumen perencanaan lainnya.
- Hasil penjaringan aspirasi masyarakat.
- Perkembangan riel kebutuhan masyarakat Kebijakan atau Program nasional atau Propinsi yang bersifat mendesak

Jika dilihat dari elemen-elemen **input** yang dijadikan landasan pertimbangan untuk penyusunan anggaran, maka hasil penjaringan aspirasi masyarakat sebenarnya telah ditempatkan sebagai point yang cukup krusial. Namun dalam kenyataannya dominasi *renstrada* yang menjadi acuan utama dalam menyusun anggaran, membuat hasil Jasmara cenderung sekedar menjadi pelengkap daripada sebagai acuan utama. Meskipun terdapat masalah

tersendiri dalam menghadapi bobot artikulasi daftar kebutuhan masyarakat ketika hendak dijadikan acuan utama penyusunan anggaran, namun semangat yang terselip dalam pengutamaan kebutuhan masyarakat-akibat *renstrada* yang telah ditetapkan -- seringkali mudah terabaikan. Dengan demikian untuk menguji tentang ideologi anggaran yang pro-masyarakat (miskin) perlu dipastikan seberapa jauh telah terjadi relasi yang seimbang antara empat elemen yang ada dalam input itu.

3.3.2. Proses

- Penyusunan AKU APBD oleh Eksekutif dan DPRD
- Penentuan Strategi dan prioritas APBD oleh Walikota
- Penentuan pagu anggaran SKPD oleh Walikota.
- Pengajuan usulan RKA – SKPD.
- Penyusunan dan pembahasan Draft RAPBD oleh Tim Anggaran Eksekutif
- Pengajuan RAPBD kepada DPRD oleh Tim Anggaran Eksekutif.
- Pembahasan dan penetapan RAPBD menjadi APBD oleh DPRD dan Eksekutif
- Penyusunan DKA – SKPD oleh masing- masing SKPD

Dilihat dari segi prosesnya nampaknya AKU memegang penjelasan kunci dalam proses berikutnya. Karenanya melihat lebih jauh bagaimana sesungguhnya AKU berproses menjadi penting dilakukan. Disini lagi-lagi seberapa jauh DPRD sebagai representasi dari rakyat telah memegang penjelasan kunci dalam mewarnai AKU, perlu dipastikan. Jika Walikota sebagai pejabat publik pemegang peran utama dalam penentuan strategi dan prioritas APBD, apakah wajah APBD yang ada lebih merupakan perpanjangan yang konsisten dari skala prioritas yang telah ditetapkan atau tidak. Demikian juga jika penentuan pagu SKPD ditentukan oleh walikota; bagaimana amanat sebagian dari program SKPD yang diperoleh melalui Musrenbang itu disikapi. Disini, secara konseptual, nampaknya personifikasi Walikota dalam penyusunan APBD terlalu *powerfull*.

Karenanya melihat lebih jauh peran DPRD dalam proses merencanakan dan mengesahkan APBD menjadi penting untuk diikuti.

3.3.3. Dalam Tahap PELAKSANAAN yang Meliputi

- Pelaksanaan kegiatan pembangunan yang direncanakan oleh masing-masing SKPD
- Pengelolaan anggaran berdasar sistem akuntansi pemerintahan oleh Pemerintah Daerah
- Pengawasan penggunaan anggaran dan hasil capaian kinerja masing-masing SKPD didalam mewujudkan program pembangunan yang direncanakan oleh Bawasda, DPRD dan masyarakat.
- Laporan pelaksanaan kegiatan pembangunan beserta laporan penggunaan anggaran. Dari SKPD kepada Walikota, sedangkan dari Walikota kepada DPRD dalam bentuk LKPJ tahunan.

Ada beberapa hal yang menarik dari proses pelaksanaan yang ada. *Pertama*, meskipun masing-masing SKPD memiliki peran penting dalam menjalankan pembangunan yang telah direncanakan, sejauhmana masing-masing SKPD memiliki otonomi untuk menentukan kebutuhannya, khususnya yang berkaitan dengan masyarakat. *Kedua*, dalam penetapan skala prioritas yang ada sejauhmana penentuan skala prioritas itu lebih menekankan AKU atau Daftar Kebutuhan Masyarakat. Sekiranya terjadi pilihan dilematis bagaimana masing-masing SKPD bersikap. Pertanyaan ini penting untuk diajukan terutama untuk menguji seberapa jauh semangat otonomi ditingkat SKPD itu telah terjadi. *Ketiga*, bagaimana proses pengawasan yang dilakukan Bawasda, DPRD dan masyarakat (baca LSM). Apakah ketiganya benar-benar memiliki peran yang signifikan dalam melakukan pencegahan dan penyalahgunaan kekuasaan (baca: korupsi). Atau sebaliknya hanya sekedar menjalankan prosedur pengawasan yang sifatnya ritualistik

Hal lain yang nampaknya juga perlu dikaji lebih jauh adalah; bagaimana persisnya beberapa elemen -- baik secara formal maupun informal -- yang terlibat dalam proses penyusunan APBD bekerja:

Pertama, bagaimana sesungguhnya pihak eksekutif, dalam hal ini BAPPEDA memegang peran utama dalam pengelolaan anggaran. Apakah AKU (Arah dan Kebijakan Umum) APBD Kota Blitar tahun 2006 yang kemudian dirumuskan dalam “Panca Program Prioritas Plus” itu benar-benar merupakan rangkuman dari ketiga kepentingan (*state-society and market*) atau lebih merupakan hasil relasi yang lebih subordinatif. Sejauhmana arah pembangunan selama lima tahun (2006-2010) itu benar-benar menjadi landasan utama dalam menjalankan arah penggunaan anggaran yang:

- (1) Meningkatkan kualitas pendidikan dan pelayanan kesehatan dasar masyarakat melalui pemantapan fungsi sekolah dan puskesmas sebagai basis pendidikan dan pelayanan dasar kesehatan masyarakat.
- (2) Meningkatkan kualitas penerapan otonomi daerah melalui desentralisasi kewenangan dan desentralisasi fiskal sampai kepada jajaran birokrasi pemerintahan daerah di tingkat paling bawah.
- (3) Meningkatkan kualitas pelayanan prima pemerintahan yang dititik beratkan pada fungsi Kecamatan sebagai garda terdepan pelayanan masyarakat.
- (4) Menerapkan system perdagangan barang dan jasa unggulan sebagai mainstreams kehidupan perekonomian daerah melalui pemberdayaan pelaku-pelaku ekonomi lemah dan menegah serta pemenuhan sarana prasarana perekonomian daerah dan perekonomian lintas wilayah.
- (5) Meningkatkan jaringan kerja dan lingkungan yang kondusif melalui kerjasama antara pemerintah daerah dengan berbagai lembaga formal dan non formal di tingkat local, regional, nasional dan international serta menciptakan kondidi kehidupan sosial, ekonomi, politik serta keamanan, ketertiban masyarakat dengan memanfaatkan secara optimal teknologi informasi dan peran serta masyarakat.
- (6) Mengkukuhkan identitas kota Blitar sebagai kota PATRIA yang dilingkupi oleh gelora semangat kepahlawanan Bung Karno, Supriadi dan Ario Blitar.

Kedua, apakah DPRD sebagai representasi rakyat juga memegang peran dalam penentuan AKU. Sebagai wakil rakyat DPRD bukan hanya memiliki kewajiban untuk memperjuangkan seluruh aspirasi rakyat, tetapi juga, berkewajiban untuk ikut merencanakan dan mengontrol seluruh pembangunan yang dilakukan penyelenggara negara di tingkat daerah. Petanyaannya adalah apakah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini telah melaksanakan berbagai fungsinya, seperti fungsi legislasi, hak budget, interpelasi dan sejenisnya dalam rangka mempertanyakan hak-hak anggaran publik dalam APBD. Ataukah fungsi DPRD baru sebatas melakukan koreksi sekedarnya atas apa yang telah dirumuskan pihak legislative tanpa secara kritis memperjuangkan hak-hak rakyat yang tercermin dalam penetapan skala prioritas kebutuhan rakyat yang termuat dalam APBD. Ataukah DPRD malah melakukan kolaborasi dalam memperjuangkan hak-hak yang berkaitan dengan kepentingan diri sendiri tanpa mepedulikan kepentingan-kepentingan yang berkaitan dengan rakyat yang di wakilinya.

Ketiga, apakah masyarakat sebagai komponen utama dalam merencanakan AKU cukup memainkan peran. Melalui mekanisme penampungan aspirasi yang secara langsung telah diatur melalui Musrenbang sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 25 tahun 2004, cukup mewarnai AKU. Dengan kata lain penelusuran penampungan aspirasi masyarakat dapat dilihat melalui jalur formal sebagaimana yang telah disediakan melalui Musrenbang. Mulai dari tingkat kelurahan (Musrenbangdes) sampai Musrenbang di tingkat Kotamadaya. Parameter yang akan digunakan untuk melihat proses ini, diluar akan dilihat secara kualitatif sejauhmana aspirasi yang telah dirumuskan telah ditampung dalam Rencana Pembangunan daerah dari masing-masing dinas, juga akan dilihat sejauhmana susunan dana publik telah mendominasi dalam APBD yang ada.

Keempat, sejauhmana proses aspirasi masyarakat dalam pengertian aspirasi sosial juga cukup dihitung sebagai bahan masukan. Maksudnya adalah sejauhmana masyarakat atau lebih tepatnya kelompok *civil society*, telah dilibatkan dan/atau melibatkan

diri dalam menyikapi seluruh proses pembangunan yang ada. Dalam konteks kotamadya Blitar proses itu dilakukan melalui media informasi, baik melalui radio, majalah atau internet. Meskipun bisa jadi pengaruhnya terhadap proses pengambilan tidak selalu signifikan, tetapi setidaknya partisipasi sosial ini bisa jadi telah memberikan kontribusi secara tidak langsung atas isi APBD yang telah disusun. Apapun pengaruhnya aspirasi sosial itu terhadap APBD yang ada, yang ingin dilihat adalah apakah telah terjadi kesadaran sosial masyarakat dalam mengkritisi seluruh proses yang berkaitan dengan politik anggaran.

Keima, melalui komitmen partai politik sebagai induk para anggota dewan, maka seharusnya pandangannya terhadap politik anggaran ikut memainkan peran kunci dalam menyikapi politik APBD. Apa saja yang telah menjadi pandangan para parpol dalam menyikapi RAPBD atau dalam mengkritisi APBD. Apakah pernyataan-pernyataan politiknya mencerminkan keperpihakan terhadap kebutuhan publik: ataukah, apa yang dikatakan dalam sikap politik lebih merupakan jargon politik yang tidak ada konsistensinya dengan sikap mereka dalam menyikapi APBD. Singkatnya apakah ada *concern* yang kuat dari masyarakat politik dalam menyikapi APBD yang ada. Apakah ada koordinasi yang sistematis dan berkala antara partai politik dengan anggota dewan yang didudukkan di DPRD.

Kembali pada masalah Arah dan Kebijakan Umum (AKU) yang dianggap merupakan salah satu upaya dalam rangka memperkenalkan Sistem Manajemen Pembangunan Partisipatif (SMPP) yang merupakan sistem untuk mengawal pelaksanaan otonomi daerah di Kota Blitar. Secara teoritik AKU merupakan kristalisasi dari hasil Pra Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Tingkat RW/Kelurahan, Kecamatan, dan Musrenbang Kota yang dipadukan dengan dokumen perencanaan (Renstra, Propeda dan Repetada) yang divalidasi dengan mekanisme Jaring Asmara serta informasi dari berbagai media (LKPJ, 2005: 15).

Meskipun prosedur yang dicanangkan dalam proses itu telah memberikan ruang yang cukup memadai bagi berkembangnya aspirasi masyarakat, tetapi masih perlu dikaji seberapa jauh aspirasi itu telah menempati posisi penting dalam wajah APBD. Sementara untuk melihat seberapa jauh AKU benar-benar merupakan kristalisasi hasil Musrenbang, paling tidak ada dua pertanyaan yang dapat dikembangkan: *Pertama*, sejauhmana masing-masing penetapan skala prioritas itu telah didukung kebutuhan anggaran secara konsisten. *Kedua*, sejauhmana AKU sesungguhnya merupakan aspirasi masyarakat dalam arti yang sebenarnya. Meskipun secara teoritis AKU bersumber dari tiga komponen yaitu: visi-misi walikota terpilih, masyarakat dan DPRD namun nampaknya AKU sepenuhnya merupakan replikasi dari gagasan subyektif walikotanya. Misalnya ketika walikota terpilih dalam pemilihan keduanya (2006-2010) misinya persis apa yang dituangkan dalam AKU tahun 2006. Apa yang ingin disampaikan disini bahwa AKU yang menjadi referensi utama dalam penentuan skala prioritas anggaran ternyata sepenuhnya berasal dari Walikota terpilih dan bukan masyarakat (LSM, Masyarakat Usaha dan Pers) dan bukan pula dari DPRD seperti yang digambarkan dalam skema. Analisa ini tidak mempersoalkan darimana walikota itu memperoleh gagasan dalam merumuskan AKU dan tidak pula ingin melakukan sebuah *judgment* apakah AKU itu baik atau tidak. Yang jelas mekanisme seperti ini sangat rapuh dilihat dari model mekanisme penjaringan aspirasi. Fakta ini mendorong simplifikasi bahwa ternyata AKU sepenuhnya merupakan aspirasi walikotanya. Jika data ini benar maka “keberhasilan “ yang ada sekarang lebih banyak diwarnai oleh kemauan politik walikotanya daripada oleh faktor lain, termasuk ruang aspirasi yang dibukanya. Sisi negatif dari kenyataan ini memberikan pesan bahwa skema yang sistematis itu ternyata dalam pelaksanaannya bisa terjadi relasi yang sifatnya dominatif. Sekali lagi, diluar AKU yang merupakan replikasi dari misi Walikota itu tidak memuat prinsip yang merugikan, tetapi ada bias subyektif dari walikota yang melampaui aspirasi masyarakat sipil (*civil society*) dan masyarakat politik (DPRD) yang ada. Dominasi yang kuat walikota dalam mewarnai AKU nampaknya

tidak pernah diimajinasikan dampak ikutan dimana cita-cita perluasan ruang demokrasi menjadi agak paradoks. Pelestarian mekanisme semacam ini, tidak menyediakan ruang pada kontrol aspirasi walikota pada sebuah kemungkinan: sekiranya daftar keinginan yang dituangkan dalam AKU itu berseberangan dengan daftar kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Wajah AKU, jadinya, sekedar hasil *afinitas* antara pilihan gagasan seorang Walikota, yang dijadikan preferensi tunggal dalam menetapkan skala prioritas pembangunan yang ada.

Sementara itu untuk mengetahui bagaimana persisnya cara kerja program yang dirumuskan dalam AKU memiliki konsistensi, maka nampaknya perlu dilihat dari penentuan perencanaan skala prioritas dananya.

Pada tahun 2006, misalnya, telah direncanakan bahwa **Belanja tetap** ditargetkan 63% (Rp.139.577.000.00,00). Sektor ini dibagi dalam dua bagian masing-masing untuk belanja administrasi umum ditetapkan 47.84 5% (Rp.105.751.000.000,00). Belanja administrasi ini masih dibagi dalam 4 komponen. (a) Belanja Pegawai yang meliputi Gaji PNS, Gaji Walikota dan Wakil Walikota, Gaji anggota DPRD, Gaji PTT/GTT, Gaji 13 tahun 2006 dan gaji CPNS. (b) Belanja Barang dan Jasa yang meliputi: kebutuhan rutin, ATK, Listrik, Telpon dan Air. (c) Biaya pemeliharaan yang meliputi kebutuhan rutin: Pemeliharaan Gedung Kantor dan Aset, Daerah lainnya, pemeliharaan kendaraan dinas, pemeliharaan inventaris kantor. Biaya perjalanan dinas.

Untuk **Belanja Operasi dan Pemeliharaan** direncanakan 15,30% (Rp.33.826.000.000,00). Sektor ini dibagi dalam empat elemen. Yaitu, Belanja agenda rutin (agenda Daerah, ropinsi dan Pemerintah pusat); Belanja Kegiatan Sosial (revitalisasi rumah kumuh, santunan kematian, jaminan sosial, intensif guru ngaji, juru kunci, modin/p3n: Belanja wajib daerah (cicilan hutang daerah, pembayaran rekening PJU, pembayaran jasa pungut) ;dan Belanja rutin lainnya (biaya tak terduga, penyertaan modal, dan bingkisan lebaran pegawai, RT, RW, LPMK, dll).

Sementara untuk **Belanja dalam rangka implementasi misi daerah** direncanakan 21,89% (Rp.48.380.547.253,36 yang terdiri: Peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan (30%); Peningkatan kualitas penerapan otonomi daerah (17.5%); Peningkatan kualitas pelayanan prima pemerintah kepada masyarakat (15%); penerapan jaringan kerja dan lingkungan yang kondusif (17.5%) dan pengukuhan identitas kota Blitar sebagai kota Patria (5%).

Akhirnya **Belanja Prioritas daerah** direncanakan 15,02% (Rp.33.210.000.000,00) yang antara lain meliputi: *block grant* kecamatan, program DAK + Pendampingan DAK, Pembangunan rumah sakit, Relokasi RPH, Relokasi Puskesmas Bendo ke Pustu Tanggung, Penanganan Pemandian Sumber Udel, Pembangunan kawasan pinggiran dan fasilitas prasarana MTQ 2008.

Di luar dalam implementasinya ternyata banyak mengalami perubahan penentuan skala prioritasnya juga tidak memomorsatkan hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan publik. Dana Belanja barang dan Jasa yang telah mengalami kenaikan (41.47%) dari tahun sebelumnya (2005) menunjukkan angka yang cukup besar (Rp.58.375.536.166) demikian juga dana perjalanan dinas telah mengalami kenaikan (42.32%) atau mencapai Rp.5.119.713.600. Apalagi jika dibandingkan dana *block grant* dimana masing-masing kecamatan hanya menerima Rp.700 juta. Ini artinya perubahan anggaran sepenuhnya menjadi wewenang penyelnggaran negara, uatannya walikota dan bukan daftar kebutuhan publik yang paling krusial.

Hal lain yang juga menarik untuk dilihat adalah:

Pertama, bahwa penetapan Belanja dalam rangka implemetasi Misi daerah ternyata hanya didukung oleh 21,89% (Rp.49.380.547.258, 36) sedangkan kecilnya pagu penerapan sistem perdagangan barang dan jasa (15%) yang akan menjadi andalan untuk membawa Blitar sebagai kota perdagangan dan jasa, dibandingkan "peningkatan jaringan kerja dan lingkungan yang produktif" (17.5%). Data ini paling tidak memperlihatkan sedikit kurang konsisten jika dilihat dari keinginan pencapaian tujuan akhir Blitar sebagai kota

perdagangan jasa yang mampu mendorong kemandirian ekonomi Blitar.

Kedua, penetapan Belanja prioritas daerah sekitar 15.02% (Rp.33.210.000.000,00) yang didalam ada dana *block grant* kecamatan dan program DAK + pendampingan DAK, memberikan kesan bahwa pagu yang ditetapkan untuk prioritas telah menjadi "pembatas" atas daftar kebutuhan yang disampaikan dalam Musrenbang. Dengan kata lain, pada dasarnya hasil Musrenbang sebagai ajang penampung aspirasi scopenya telah didahului oleh plafon yang ditetapkan sebelum Musrenbangnya sendiri dilakukan. Kenyataan inilah agaknya yang membuat wajah APBD belum banyak diwarnai oleh kebutuhan publik daripada kebutuhan penyelenggara negaranya. Apalagi jika dilihat dalam implementasinya, dana-dana yang tidak berkaitan dengan publik menunjukkan dominasi.

Dari seluruh proses yang diuraikan di atas jika ingin disimplifikasikan, maka hasil Jasmara (Jaringan aspirasi masyarakat) yang dilakukan DPRD kepada konstituennya dan/atau penyadapan aspirasi SKPD yang dipertemukan di tingkat kecamatan, masih sangat terbatas dampaknya. Yaitu hanya lebih berkaitan dengan dana *block grant* atau dana lain yang telah menjadi program di tingkat kecamatan dan bukan untuk APBD secara keseluruhan. Dengan kata lain ritualisasi atas model penyusunan APBD melalui proses yang "demokratis" memang telah dijalankan prosedurnya. Namun jika dilihat dari segi substansi masih belum mencerminkan adanya perubahan yang substansial. Berubahnya paradigma yang sekarang diterapkan masih diwarnai tradisi lama dalam artian masih dominannya model *top-down* dalam mewarnai wajah APBD yang ada.

Meskipun begitu harus diakui bahwa Pemkot Blitar telah meletakkan dasar-dasar yang benar dalam melakukan pendidikan politik terhadap masyarakatnya. Salah satu nilai positif dari model jaring aspirasi masyarakat yang dilakukan pihak eksekutif melalui Musrenbang adalah terciptanya pendidikan politik secara bertahap

untuk menciptakan pendidikan kritis bagi masyarakat. Walaupun dalam kenyataannya masih terdapat kesan kuat bahwa model partisipasi yang hadir masih dalam kerangka atas kebaikan negara. Partisipasi yang hadir belum bersifat genuine. Dalam terminologi partisipasi –mengutip pendapat Prasetyo (2006) --bentuk partisipasi yang hadir masih bersifat artifisial (*artificial participation*) atau partisipasi bentukan negara yaitu partisipasi yang lahir dari dorongan/ajakan pihak lain atau tidak hadir dari kesadaran sendiri. Warna partisipasi yang ada belum bersifat murni (*genuine participation*). Sebagai konsekuensi logisnya diluar cenderung menciptakan ketergantungan yang semi-permanen, juga mengasumsikan negara (sebagai pemberi) dalam posisi yang serba kuat (dalam pendanaan). Padahal dari struktur keuangan yang ada, Blitar masih sangat tinggi ketergantungannya dengan pusat. Model partisipasi seperti ini agaknya kurang diimajinasikan bagaimana jika negara mengalami kebangkrutan keuangan. Dengan kata lain, dari segi proses penyediaan negara atas ruang bagi masyarakat untuk berkiprah dalam mewarnai wajah APBD yang diinginkan memang sudah terjadi, tetapi sekali lagi, sifatnya masih sekedar memenuhi prosedural dan belum bersifat substantif.

Dalam kenyataannya hasil Musrenbang masih belum memberikan warna yang kuat atas wajah APBD yang memihak kebutuhan masyarakat dalam arti yang sebenarnya. Jika dilihat dari prosesnya maka keterlibatan masyarakat itu antara lain sebagai berikut:

Matrik Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Penganggaran

No.	Agenda Kegiatan	Waktu	Produk	Bentuk Keterlibatan
A. PRA PENYUSUNAN RAPBD				
1	Penjaringan aspirasi masyarakat: <ul style="list-style-type: none"> • Pra muskel RT/RW • Muskel • Musrenbang Kec. 	Pebruari s/d Juni	Dokumen perencanaan hasil musyawarah sesuai dengan tingkatan	<ul style="list-style-type: none"> • Mengusulkan program/kegiatan • Memberi kritik, saran, masukan • Evaluasi kinerja pemda

2	Musrenbang Tingkat Kota	Agustus	Dokumen musren hasil sinergitas: <ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan Masy. • Kesanggupan SKPD • Implementasi Renstra 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong kesanggupan SKPD • Mengawal usulan masy. (komisi DPRD, LPMK) • Evaluasi kinerja Pemda oleh LSM, Dunia Pend., Dunia Usaha, Organisasi Profesi
3	Penyusunan RKPD	September	RKPD	Memberi masukan melalui media elektronik, surat menyurat dan melalui organisasi profesi
4	Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD	September	Nota Kesepakatan AKU	Melalui komisi2 di DPRD
5	Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD	September	SK Strategi dan Prioritas	Melalui SKPD
6	Penyusunan Plafon Anggaran	Oktober-Nopember	SK Plafon Anggaran	Melalui Tim Angg
7	Penyusunan Renja LPD (perubahan Renst RA SKPD)	Oktober-Nopember	Renja LPD	Melalui SKPD
8	Penyusunan Standar Harga	Oktober-Nopember	SK Plafon Standar Harga	Melalui Asosiasi Usaha
B. PENYUSUNAN RAPBD				
1	Penyusunan Pedoman RAPBD	Agustus	SE Pedoman Penyusunan SKPD	
2	Penyusunan DKA SKPD	September	RKA SKPD	
3	Penyusunan RAPBD	Oktober	Draft RAPBD	
C. PROSES PEMBAHASAN RAPBD MENJADI APBD				
1	Penyampaian Nota Keuangan	Oktober	Nota Keuangan	<ul style="list-style-type: none"> • Melalui Fraksi DPRD • Melalui berbagai media (radio, koran, internet)
2	Pandangan Umum Fraksi DPRD	Nopember	Pandangan Umum	<ul style="list-style-type: none"> • Melalui Fraksi DPRD • Melalui berbagai media (radio, koran, internet)
3	Jawaban Pandangan Umum	Nopember	Jawaban pandangan umum	
4	Rapat kerja Tim Anggaran dan Pan. Anggaran	Nopember	Inventarisasi permasalahan yang perlu mendapatkan penjelasan dari Tim Anggaran jawaban permasalahan serta solusi pemecahannya	<ul style="list-style-type: none"> • Melalui Fraksi DPRD • Melalui Panitia Anggaran

D. PROSES PENETAPAN APBD				
1	Pembahasan Raperda Eksekutif dan Komisi A	Desember	Nota Keuangan	
2	Penetapan Perda	Januari	Pandangan akhir fraksi	<ul style="list-style-type: none"> • Melalui Fraksi DPRD • Melalui berbagai media (radio, koran, internet)

Sumber: Pemkot Blitar, 2005

Meskipun ritualisasi tahap-tahap dalam jaring Asmara dan Musrenbang telah berjalan dengan aturan yang baku, sekali lagi, aspirasi masyarakat masih ditampung dalam ruang gagasan yang berkaitan dalam program-program yang telah ditetapkan sebelumnya dalam lingkup yang terbatas, seperti *block grant* dan sejenisnya.

Hal lain yang agaknya menarik untuk dipelajari dalam kasus Blitar, khususnya dalam proses penyusunan APBD adalah disediakannya formula resmi sebagai katup dalam rangka meningkatkan partisipasi, keterbukaan dan kontrol publik yang antara lain:

- (1) Membuka saluran *komunikasi publik* melalui media talk show di 4 stasiun radio, internet, kotak pengaduan masyarakat dan melalui temu wicara langsung dengan warga serta tokoh - tokoh masyarakat di Kelurahan, RW dan RT.
- (2) *Melibatkan masyarakat* didalam proses penyusunan, pembahasan dan Penentuan APBD melalui Forum Bersama Stake holders Kota Blitar.
- (3) Mengumumkan APBD kepada masyarakat melalui Kelurahan dan media informasi resmi Pemerintah Daerah (Radio Mahardika, www.blitar.go.id, dan Buletin Pembangunan CAKRAWALA)
- (4) Menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan secara bertahap sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005.

Dari kanal yang dibuka Pemkot dalam melakukan proses dialog dengan masyarakat secara timbal-balik, baik melalui talk show lewat radio secara berkala maupun forum lain termasuk lewat majalah Cakrawala; meskipun respon itu masih terbatas diberikan oleh elit masyarakat atau para LSM, tetapi tanggapan itu memberikan sisi positif atas dua hal. *Pertama*, para pembawa pesan (birokrat) umumnya mulai terbiasanya menerima kritik dari masyarakat

pendengarnya sekaligus sebagai ajang untuk mempertanggung jawabkan segala kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah. Kebiasaan ini setidaknya membawa dampak ikutan dalam mentradisikan sikap mental birokrat untuk menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat. **Kedua**, masyarakat memiliki kesempatan untuk belajar mengartikulasi keinginannya lewat forum dialog yang mengedepankan argumentasi dalam menanggapi setiap perkembangan yang dihadapi.

Disediakannya kanal-kanal forum dialog dalam rangka mengajak masyarakat untuk merespon seluruh proses yang dilakukan negara, jelas merupakan langkah positif dari model yang diupayakan Pemkot Blitar ini. Betapapun masih terbatasnya hasil yang diperoleh dalam menjajakan setiap gagasan dan implementasi hasil pembangunan daerah, tetapi kebijakan ini telah mencerminkan adanya kemauan politik (*political will*) tentang perlunya perubahan secara bertahap atas perubahan model pembangunan yang berpusat pada negara, untuk secara berlahan digeser dalam orientasi baru yang berorientasi pada masyarakat.

Upaya lain yang menarik untuk dipelajari dari kasus Blitar adalah adanya upaya secara terbatas untuk membagi kewenangan pengelolaan anggaran pada tingkat pemerintahan yang lebih bawah (kecamatan). Paling tidak ada dua langkah yang telah ditempuh: **Pertama**, *mendesentralisasikan* pengelolaan anggaran kepada Satuan Kerja yang fungsinya berkaitan erat dengan perwujudan Visi dan Misi Kota Blitar (Diawali dari Dinas Pendidikan, Kesehatan dan Kecamatan untuk kemudian akan diberikan secara berangsur-angsur kepada seluruh Satuan Kerja di lingkungan Pemerintah Kota Blitar). **Kedua**, memberikan *block grant* kepada kecamatan dan kelurahan untuk membangun wilayahnya sesuai kebutuhan riil masyarakat sekaligus sebagai *sarana komunikasi* dan *pembelajaran dua arah* antara aparat Kecamatan dan Kelurahan dengan warga masyarakat.



BAB IV

WAJAH APBD: PRO POOR BUDGETTING?

Secara deskripsi gambaran APBD Kota Blitar -- seperti dilaporkan Majalah Cakrawala Edisi Khusus Januari-Februari 2006 -- adalah sebagai berikut:

4.i. Anggaran Pendapatan APBD 2006 sebesar Rp.230.382.993.294,00, atau mengalami kenaikan sekitar 28% dibandingkan tahun 2005 yang berjumlah Rp.178.466.160.256,36.

Pendapatan itu diperoleh dari pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp.19.0552.018.969,00 atau mengalami kenaikan sekitar 6% dari tahun 2005 yang berjumlah Rp.17.924.572.926,75; dana perimbangan sebesar Rp.211.330.970.325,00 atau mengalami kenaikan sebesar 37% dari tahun 2005 yang besarnya mencapai Rp.154.798.134.326,61; dan lain-lain pendapatan tabungan yang sah Rp.0,00 atau mengalami penurunan 100% dari tahun 2005 yang pendapatannya mencapai Rp.5.743.453.003,00.

Jika dilihat dari rincian kenaikan PAD yang didapat dari pos pendapatan pajak daerah Rp.2.666 miliar (tidak ada kenaikan dibandingkan tahun 2005); pendapatan redistribusi daerah Rp.10.019.834.724,00 (naik sekitar 1% dari tahun 2005 sebesar Rp.9.467.558.785,25); hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan mencapai Rp.190.121.645,00 (turun sekitar 31% dari tahun 2005 sebesar Rp.130.121.645,78); dan lain-lain Rp.6.276.062.600,00 (naik sekitar 11% dari tahun 2005 sebesar Rp.5.660892.495,72). Dana perimbangan didapatkan dari pos bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak Rp.13.577.491.808,00 (tidak ada kenaikan dari tahun 2005); dana alokasi umum Rp.170,379 miliar) dana alokasi khusus Rp.16,48 miliar (naik 134% dari tahun tahun 2005 sebsar Rp,03 miliar); dan bagi hasil pajak

bantuan keuangan dari propinsi Rp.10.894.482.577,00 (turun sekitar 16% dari tahun 2005 sebesar Rp.12.938.642.518,18).

Struktur anggaran pendapatan di atas memperlihatkan dua gejala yang cukup mencolok. *Pertama*, besarnya ketergantungan keuangan pada pusat masih sangat kuat. Artinya, tidak ada tanda-tanda yang meyakinkan bahwa Blitar memiliki prospektif yang memadai untuk memiliki kemandirian ekonomi dalam jangka pendek dan menengah. *Kedua*, meskipun sumber dana yang membebani pajak rakyat melalui pos pajak yang *constant* tidak mengalami kenaikan (meskipun agak aneh) atau dari pendapatan redistribusi yang hanya mengalami kenaikan 1%, hal ini menandakan stagnasinya sektor riil. Apalagi hasil pengelolaan kekayaan daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah, mengalami penurunan yang signifikan (51%). Kedua indikator tersebut memberikan gambaran bahwa upaya meletakkan Blitar sebagai kota jasa dan perdagangan sebagai penggerak sector riil nampaknya masih harus mendapatkan perhatian yang serius.

4.2. Anggaran Belanja APBD 2006 sebesar Rp.234.309.811.501,00 atau mengalami kenaikan sekitar 23% dari tahun 2005 sebesar Rp.189.750.258.72.

Kenaikan anggaran belanja itu dapat dibagi dalam komposisi belanja aparatur daerah Rp.58.773.311.148,69 atau mengalami kenaikan sekitar 24% dari tahun 2005 Rp.47.314.800.513,33; belanja pelayanan publik Rp.175.536.500.352,31 atau mengalami kenaikan 23% dari tahun 2005 yang besarnya Rp.142.435.445.445,39; belanja bagi hasil dan bantuan keuangan Rp.1,575 miliar atau mengalami penurunan sekitar 82% dari tahun 2005 Rp.8.834.00.000,00; dan belanja tidak tersangka Rp.2 miliar atau tidak mengalami kenaikan.

Anggaran belanja aparatur daerah terdiri dari belanja administrasi umum Rp.39.750.891.048,69 atau mengalami kenaikan sekitar 68% dari tahun 2005 Rp.23.634.083.373,53 (pos belanja pegawai atau personalia) Rp.30.453.408.148,53 (pos belanja administrasi umum Rp.39.750.891.048,69 atau mengalami kenaikan

sekitar 68% dari tahun 2005 Rp.20.418.866.473,53, belanja barang dan jasa Rp.7.691.884.200,00 atau naik 370% dari tahun 2005 Rp.1.636.968.550,00 belanja perjalanan dinas naik 14% dari tahun 2005 Rp.1.028.731.600,00); belanja operasi dan pemeliharaan Rp.16.041.752.000,00 atau mengalami penurunn sekitar 14% dari tahun 2005 18.729.269.539,80 (pos belanja pegawai atau personalia Rp.2.732.810.100,00 atau turun 54% dari tahun 2005 Rp.5.960.583.700,00, belanja barang dan jasa Rp.11.507.056.500,00 atau naik 0,3% dari tahun 2005 Rp.11.477.049.314,80, *biaya perjalanan dinas Rp.1.445.085.400,00 atau naik 52% dari tahun 2005 Rp.954.393.900,00*, dan biaya pemeliharaan Rp.346,8 juta atau naik 3% dari tahun 2005 Rp.337.242.625,00); belanja modal Rp.2.980.668,00); belanja modal Rp.2.980.668.100,00 atau mengalami penurunan sekitar 40% dari tahun 2005 Rp.4.951.447.600,00 (pos belanja modal bangun gedung Rp.4.951.447.600,00 belanja modal alat-alat angkutan Rp.1.561.750.000,00, belanja modal alat-alat kantor dan rumah tangga Rp.756,758 juta, belanja modal alat-alat studio dan lat komunikasi Rp.66.141.500,00, dan belanja modal buku/perpustakaan Rp.22,4 juta).

Jika dilihat dari komponen yang mengalami kenaikan secara signifikan antara lain: belanja aparatur daerah Rp.58.773.311.148.69 atau mengalami kenaikan sekitar 24%; belanja pelayanan publik Rp.175.536.500.352,31 atau mengalami kenaikan 23%: *belanja administrasi umum aparatur Rp.39.750.891.048,69 atau mengalami kenaikan sekitar 68%*; belanja barang dan jasa aparatur Rp.7.691.884.200,00 atau **naik 370%**; biaya perjalanan dinas Rp.1.445.085.400,00 atau **naik 52%**. Sebaliknya yang mengalami penurunan antara lain: belanja bagi hasil dan bantuan keuangan Rp.1,575 miliar atau mengalami penurunan sekitar 82%: belanja operasi dan pemeliharaan Rp.16.041.752.000,00 atau mengalami penurunn sekitar 14%; pos belanja pegawai atau personalia Rp.2.732.810.100,00 atau turun 54%; belanja modal Rp.2.980.668.100,00 atau mengalami penurunan sekitar 40%. Data ini memberikan gambaran bahwa biaya birokrasi (perjalanan dinas dan belanja

barang) ternyata mengalami kenaikan yang cukup signifikan (sebuah sektor yang mudah dilakukan menghematan). Realitas seperti ini, masih belum mencerminkan penggunaan dana secara efektif dan efisien, untuk tidak mengatakan terjadi berbagai pembosanan dalam kepentingan penyelenggaraan negara. Apalagi jika dibandingkan dengan dana-dana yang secara langsung diberikan pada masyarakat seperti *block grant*, yang jumlahnya tidak terlalu signifikan jika dibandingkan dengan biaya kenaikan yang diberikan pada kebutuhan panitianya (birokrat). Kondisi inilah -- yang seperti disebutkan dimuka -- bahwa ternyata *selfservicing*, yang menjadi kecenderungan di kota-kota lain, juga masih terjadi di kota Blitar ini.

Sementara itu jika dilihat dari belanja pelayanan publik yang terdiri dari belanja administrasi umum Rp.76.463.043.569,00 atau mengalami kenaikan sekitar 15% dari tahun 2005 Rp.66.610.339.159,46 (pos belanja pegawai atau personalia) Rp.68.606.369,00 atau naik 14% dari tahun 2005 Rp.60.081.705.361,46, belanja barang dan jasa Rp.3.081.425.300,00 atau naik 10% dari tahun 2005 Rp.2.790.431.719,00, biaya perjalanan dinas Rp.2.481.659.000,00 atau **naik 67% dari tahun 2005** Rp.1.454.913.000,00 dan biaya pemeliharaan Rp.2.293.589.630,00 atau naik 0,5% dari tahun 2005 Rp.2.283.289.079,00); biaya operasi dan pemeliharaan Rp.42.557.141.094,00 atau mengalami kenaikan sekitar Rp.12% dari tahun 2005 Rp.38.023.665.981,05 (pos belanja pegawai atau personalia Rp.2.581.825.268,00 atau naik 40% dari tahun 2005 Rp.1.848.392.614,71, belanja barang dan jasa Rp.35.095.170.168,00 atau naik 27% dari tahun 2005 Rp.27.219.417.770,39, belanja perjalanan dinas Rp.2.851.541.658,00 atau naik 81% dari tahun 2005 Rp.1.135.465.550,00 dan biaya pemeliharaan Rp.2.851.658,00 atau turun 62% dari tahun 2005 Rp.7.820.336.045,950; belanja modal Rp.52.921.315.689,31 atau mengalami kenaikan 83% dari tahun 2005 Rp.26.967.440.304,88 (pos belanja modal tanah Rp.2.314.730.500,00), belanja modal jalan jembatan Rp.6,972 miliar, belanja modal bangunan air/irigasi Rp.5,229 miliar, belanja modal instalasi Rp.1,106 miliar, belanja modal jaringan Rp.751,4 juta, belanja modal bangunan gedung Rp.28.228.759.448,81, belanja modal monument

Rp.46,541 juta, belanja modal alat-alat angkutan TRp.1.378.596,00
belanja modal alat-alat pertanian Rp.33 juta, belanja modal alat-alat
kantor dan rumah tangga Rp.2.480.849.926,50, belanja modal alat-alat
studio dan alat komunikasi Rp.518,814 juta, belanja modal
kedokteran Rp.2.34.141.000,00, belanja modal alat-alat teknik
laboratorium Rp.252.339.414,00, belanja modal buku/perpustakaan
Rp.207,01 juta, belanja modal barang bercorak kesenian dan
ekbudayaan Rp.151,538 juta, belanja modal hewan, ternak serta
tanaman Rp.51.164 juta, belanja alat-alat modal persenjataan/
keamanan Rp.8.239.400,00, belanja modal bangunan Rp.690.193
juta, dan belanja modal perlengkapan perhubungan Rp.159 juta.

Dari data di atas ada beberapa hal yang menarik untuk
disimak: **Pertama**, belanja pelayanan publik yang terdiri dari belanja
administrasi umum Rp.76.463.043.569,00 atau mengalami kenaikan
sekitar 15% dari tahun 2005 ternyata sebagian besar (Rp.68.606.369,00
atau 89.7%) *digunakan untuk pos belanja dan personalia*. Kedua,
jenis kenaikan yang secara signifikan terjadi ada dalam ranah
kepentingan penyelenggara negara (Amil) seperti: pos belanja
pegawai atau personalia Rp.2.581.825.268,00 atau naik 40%; belanja
barang dan jasa Rp.35.095.170.168,00 atau naik 27%.: **belanja
perjalanan dinas Rp.2.851.541.658,00 atau naik 81%; dan
belanja modal Rp.52.921.315.689,31 atau mengalami kenaikan
83%** dari tahun 2005. Satu-satunya yang mengalami penurunan
secara signifikan hanyalah biaya pemeliharaan Rp.2.851.658,00
yang turun 62% dari tahun sebelumnya. Lagi-lagi disini praktek
kesadaran atau komitmen tentang prinsip-prinsip pengelolaan yang
mengedepan prinsip hemat dan kehati-hatian serta prinsip keadilan
dalam menggunakan keuangan ternyata belum terjadi.

4.3. Anggaran pembiayaan APBD 2006 sebesar Rp.6.039 miliar, atau mengalami penurunan 77% dari tahun 2005 sebesar Rp.26.26.235.825.230,32.

Anggaran pembiayaan itu terbagi dalam pembiayaan
penerimaan daerah Rp.6.5 miliar atau turun 80% dari tahun 2005

Rp.32.786.106.327,50 (berasal dari sisa lebih penghitungan anggaran tahun lalu Rp.6.5 miliar atau turun 76% dari tahun sebelumnya Rp.26.786.106.327,50); dan pembiayaan mengeluarkan daerah Rp.461 juta atau turun 92% dari tahun 2005 Rp.5.950.784.297,18 (berasal dari pernyataan modal Rp.1 juta atau naik 2% dari tahun sebelumnya Rp.60.081.097,00; dan pembayaran utang pokok yang jatuh tempo Rp.400 juta atau turun 18% dari tahun sebelumnya Rp.490, 200 juta. Jika dilihat dari turunnya anggaran pembiayaan APBD sebesar 77% ternyata lebih disebabkan oleh penerimaan daerah yang juga mengalami penurunan 80%. Jadi bukan karena faktor penghematan. Dan akhirnya dari neraca anggaran setelah dikurangi jumlah pendapatan yang dikurangi jumlah belanja dan ditambah jumlah pembiayaan, APBD kota Blitar tahun 2006 mengalami surplus Rp.2.112.181.793,00.

4.4. Rekapitulasi Anggaran Belanja Per SKPD Tahun 2006

4.4.1. Bidang Administrasi Umum dan Pemerintahan

(1) DPRD

Program/kegiatan: belanja administrasi umum sebesar Rp.2.989.826.700,00.

(2) Walikota

Program/kegiatan: program pengembangan penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan sebesar Rp.178,280 juta; program peningkatan kualitas kerumahtangaan sebesar Rp.188,750 juta; dan program belanja administrasi umum sebesar Rp.541.721.468,00; sehingga total anggaran belanja walikota sebesar Rp.908.751.468,00.

(3) Wakil Walikota

Program/kegiatan: program pengembangan penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan sebesar Rp.107,5 juta; program peningkatan kualitas kerumahtangaan sebesar Rp.72 juta; dan program belanja administrasi umum sebesar

Rp.331.757.156,00; sehingga total anggaran belanja wakil walikota sebesar Rp.511.257.156,00

(4) Sekretariat Daerah

(a) Sekretaris daerah

Program/kegiatan: biaya penunjang kegiatan sekda sebesar Rp.150 juta.

(b) Asisten Bina Pemerintahan dan Aparatur

Program/kegiatan: biaya penunjang kegiatan Rp.75 juta.

(c) Bagian Tata Pemerintahan

Program/kegiatan: fasilitasi kegiatan forum komunikasi kepala daerah dengan lembaga kemasyarakatan di kelurahan Rp.47 juta; penertiban/sertifikat eks *bengkok* dan fasilitas bantuan pengadaan/perluasan tanah (modal) Rp.152 juta; penertiban/sertifikat tanah eks *bengkok* dan fasilitas bantuan pengadaan/perluasan tanah (operasional) Rp.38.176.490,00; penyebarluasan dan pendistribusian informasi hasil penataan kembali nama-nama jalan Rp.72 juta; fasilitasi kegiatan panitia pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan Pemkot Blitar Rp.41.930.500,00; evaluasi penyelenggaraan otonomi daerah (modal) Rp.1,485 juta; evaluasi penyelenggaraan otonomi daerah (operasional) Rp.35,115 juta; penyusunan LPJ wali kota tahun 2005 (modal) Rp.3,3 juta; penyusunan LPJ wali kota tahun 2005 (operasional) Rp.45,7 juta; fasilitasi rapat koordinasi pelaksanaan tupoksi lembaga perangkat dengan alat-alat kelengkapan DPRD (operasional) Rp.27,6 juta; fasilitasi rapat koordinasi pelaksanaan tupoksi lembaga perangkat dengan alat-alat kelengkapan DPRD (modal) Rp.18,260 juta; pembinaan kecamatan (penyusunan pedoman administrasi kecamatan dan kelurahan) Rp.26,5 juta; penguatan tupoksi RT, RW, LPMK se-Kota Blitar Rp.200 juta; pengadaan tanah untuk rumah sakit Rp.2.162.730.500,00; bingkisan lebaran RT, RW, LPMK Rp.135 juta; bantuan operasional lelang tanah bekas *bengkok* kelurahan Rp.15 juta; dan administrasi umum Rp.29,280 juta; sehingga total anggaran belanja bagian tata pemerintahan sebesar Rp.3.051.077.490,00.

Data di atas memperlihatkan, diluar dana untuk pengadaan tanah rumah sakit, sebagian besar dana dihabiskan untuk jasa: fasilitasi, penyebarluasan informasi, evaluasi berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembinaan kecamatan, penyusunan LPJ. Kecuali bingkisan lebaran RT/RW.LPMK sebesar Rp.15 juta dan penguatan tupoksi RT, RW, LPMK, hampir tidak ada dana yang secara langsung dinikmati oleh masyarakat. Dengan kata lain alokasi dana bagian tata pemerintahan sebagian besar diperuntukan pada jasa pelayanan birokrasi. Lagi-lagi disini *self-servicing* sangat dominan.

(d) Bagian Hukum

Program/kegiatan: penerbitan dan evaluasi produk hukum Rp.41,920 juta; evaluasi tugas pokok dan fungsi kelembagaan Rp.30 juta; katalogisasi buku dan naskah perundang-undangan (modal) Rp.22,4 juta; katalogisasi buku dan naskah perundang-undangan (operasional) Rp.7,6 juta; ketatalaksanaan dan analisis jabatan satuan kerja perangkat daerah Rp.25,936 juta; penyuluhan hukum Rp.30 juta; bantuan hukum Rp.24.064.800,00; penguatan otonomi daerah (studi banding antar-pemerintah daerah) Rp.200 juta; sosialisasi perda Rp.123,740 juta; dan administrasi umum Rp.18,8 juta; sehingga total anggaran belanja bagian hukum sebesar Rp.524.460.800.

Dari sekor hukum ini dana terbesar (Rp.200 juta) digunakan untuk studi banding antar daerah dan sosialisasi Perda (Rp.123 juta), sedangkan dana yang agaknya bersentuhan langsung dengan kepentingan publik penyuluhan hukum dan bantuan hukum yang masing masing menelan biaya Rp.30 dan Rp.24 juta. Sayangnya tidak diperoleh rincian tentang penggunaan masing-masing elemen yang tercatat dalam DASK.

(e) Bagian Umum

Program/kegiatan: peningkatan pelayanan surat-menyurat dan kearsipan Rp.15,6 juta; peningkatan inventaris kantor Rp.35 juta; peningkatan pelayanan kegiatan kepegawaian dan keuangan

Rp.798,960 juta; merencanakan dan melaksanakan kebersihan, keindahan, dan ketertiban halaman Rp.17,5 juta; merencanakan dan melaksanakan tata ruang dan rumah jabatan Rp.230 juta; penyediaan jasa tenaga kebersihan kantor Rp.115 juta; dan administrasi umum Rp.23.563.155.573,69; sehingga total anggaran belanja bagian umum sebesar Rp.24.775.215.573,69.

Di luar belanja administrasi umum (95.10%) diperuntukkan bagi pelayanan kepegawaian dan keuangan (3.22%), pengeluaran terbesar berikutnya untuk merencanakan dan melaksanakan Tata Ruang dan rumah jabatan (Rp.230 juta).

(f) Bagian Humas dan Protokol

Program/kegiatan: dokumentasi dan publikasi Rp.35,408 juta; fasilitasi kegiatan tahun baru 2007 Rp.100 juta; fasilitasi kegiatan PHBN HUT RI Rp.150 juta; fasilitasi kegiatan kebersihan nasional Rp.75 juta; jumpa pers Rp.25,960 juta; pemberitaan di media massa Rp.79,822 juta; pengembangan jaringan komunikasi dengan media massa dan insan pers Rp.15,750 juta; operasional muspida plus dan Ketua DPRD Rp.81 juta; upacara dan rapat Rp.209 juta; penerimaan tamu Rp.210 juta; pengadaan sarana kehumasan Rp.18,050 juta; kegiatan satu abad kota Blitar Rp.250 juta; dan administrasi umum Rp.48,968 juta; sehingga total anggaran belanja bagian humas dan protokol sebesar Rp.1.298.958.000,00.

Biaya terbesar yang digunakan bagian humas ini ada dalam kegiatan satu abad kota Blitar (Rp.250 juta), penerimaan tamu (Rp.210 juta) dan upacara dan rapat (209 juta).

(g) Asisten Bina Administrasi Pembangunan

Program/kegiatan: biaya penunjang kegiatan Rp.75 juta.

(h) Bagian Pembangunan

Program/kegiatan: evaluasi pelaksanaan pembangunan Rp.65 juta; pengendalian pelaksanaan pembangunan (modal) Rp.20 juta;

pengendalian pelaksanaan pembangunan (operasional) Rp.65 juta; dokumentasi hasil proses pengadaan barang dan jasa konstruksi dan konsultasi secara periodik Rp.14 juta; evaluasi dan monitoring pembangunan Rp.5 juta; informasi pelaporan pelaksanaan pembangunan Rp.60 juta; dan administrasi umum Rp.39,085 juta; sehingga total anggaran belanja bagian pembangunan sebesar Rp.268.085.000,00.

Bagian terbesar yang dikeluarkan bagian pembangunan ini digunakan untuk evaluasi pelaksana pembangunan, pengendalian pelaksana pembangun dan evaluasi monitoring. Tidak ada rincian yang menjelaskan tentang biaya evaluasi pelaksana pembangunan dan evaluasi pembangunan.

(i) Bagian Keuangan

Program/kegiatan: penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah Rp.174,860 juta; pengelolaan dokumen penatausahaan keuangan daerah Rp.50 juta; hubungan keuangan dengan lembaga keuangan Rp.100 juta; pengelolaan dan penatausahaan gaji daerah Rp.92,8 juta; pengelolaan kewajiban pemerintah daerah Rp.730,720 juta; penatausahaan dan pengelolaan bantuan daerah Rp.30 juta; penyusunan perubahan APBD Rp.95 juta; penyusunan pedoman penyusunan, pelaksanaan dan pengelolaan anggaran Rp.40 juta; penyusunan laporan keuangan triwulan Rp.20 juta; penyusunan sistem informasi keuangan daerah (modal) Rp.8.491.500,00; penyusunan sistem informasi keuangan daerah (operasional) Rp.50,090 juta; dana pendamping program pemerintah pusat, provinsi Rp.1 miliar; penyusunan perhitungan keuangan Rp.30 juta; belanja bagi hasil dan bantuan keuangan Rp.1,575 miliar; belanja tak tersangka Rp.2 miliar; pengeluaran pembiayaan Rp.461 juta; peningkatan pelayanan penatausahaan keuangan daerah Rp.46,120 juta; pengembangan sistem akuntansi/pembukuan keuangan daerah Rp.160 juta; dan administrasi umum Rp.75,093 juta; sehingga total anggaran belanja bagian keuangan sebesar Rp.6.739.174.500,00.

Dana terbesar penggunaan bagian keuangan ini diperuntukkan pada belanja tak tersangka (Rp.2 miliar); belanja bagi hasil dan bantuan keuangan (Rp.1,575 miliar) dan dana pendampingan program pemerintah pusat dan propinsi (Rp.1 miliar). Dana ini nampak juga belum menunjukkan prinsip penghematan'

(i) Bagian Sosial-Ekonomi

Program/kegiatan: fasilitasi pengembangan keagamaan Rp.260,050 juta; fasilitasi pembinaan usaha non-formal Rp.100 juta; evaluasi pemberdayaan usaha non-formal Rp.10 juta; fasilitasi temu kerja bidang ekonomi Rp.30 juta; studi banding bidang ekonomi Rp.19, 626 juta; fasilitasi pengembangan sosial Rp.250 juta; fasilitasi temu kerja bidang sosial Rp.30 juta; penyusunan *cooperate plan* PDAM Rp.50 juta; persiapan sarana dan prasarana MTQ Rp.1,250 miliar; kegiatan khitanan massal Rp.100 juta; dana bergulir BPR Rp.100 juta; dan administrasi umum Rp.49,1 juta sehingga total anggaran belanja bagian sosial-ekonomi sebesar Rp.2.448.776.000,00.

Di luar persiapan sarana dan prasarana MTQ (Rp.1,250 M), dana bagian sosial ekonomi ini tersedot untuk program fasilitasi dan evaluasi satu-satunya dana yang secara langsung berkaitan dengan publik adalah Dana bergulir BPR sebesar Rp.100 juta (4.08%).

(j) Bagian Perlengkapan

Program/kegiatan: peningkatan pelayanan pengelolaan barang daerah Rp.92,940 juta; pengadaan pakaian dinas Rp.607,5 juta; pengadaan pakaian olahraga Rp.452,360 juta; pengadaan pakaian dinas khusus Rp.38,160 juta; pengadaan mebelair Rp.13 juta; pengadaan AC *split* Rp.90 juta; pengadaan LCD dan scanner Rp.20 juta; pengadaan mesin potong rumput Rp.3,025 juta; pengadaan *vacuum cleaner* Rp.4,550 juta; pengadaan buku administrasi pengelolaan barang daerah Rp.31,720 juta; pengembangan SIMBADA Rp.255,140 juta; pengadaan perlengkapan GOR Soekarno-Hatta Rp.195,858 juta; pembelian angkutan darat untuk kelancaran tugas pelayanan publik Rp.1.234.596.000,00; peningkatan

kelancaran dan operasional kegiatan daerah Rp.65,320 juta; pengadaan mesin foto kopi Rp.21 juta; pembelian alat angkutan darat untuk kelancaran tugas aparatur daerah Rp.1.561.750.000,00; dan administrasi umum Rp.249,792 juta; sehingga total anggaran belanja bagian perlengkapan sebesar Rp.4.936.711.000,00. Jadi, total anggaran belanja SKPD Sekretariat Daerah Kota Blitar adalah sebesar Rp.44.142.458.363,69.

Jika dilihat dari komponen elemen belanja yang ada dalam perlengkapan ada selisih jumlah yang signifikan. Jumlah dari seluruh elemen ternyata hanya Rp.7.980.250.000,- Sedangkan jumlah belanja yang disebutkan Rp.44.142.458.363,69. Jadi ada Rp.36.162.208.360,- yang belum ada penjelasan penggunaannya. Dari seluruh elemen yang ada dana terbesar digunakan untuk pembelian alat angkutan darat (Rp.1.561.750.000) Pengadaan Perlengkapan GOR (Rp1.234.596.000) dan Pengadaan Pakaian (Rp.1.059.860.000).

(5) Sekretariat DPRD

Program/kegiatan: kesekretariatan DPRD sebesar Rp.267,559 juta; program penunjang fungsi legislasi bagi DPRD sebesar Rp.1.186.643.000,00; program penunjang fungsi pengawasan bagi DPRD sebesar Rp.105.316.500,00; program fungsi penganggaran bagi DPRD sebesar Rp.571.180.900,00; dan program belanja administrasi umum Rp.3.425.450.970,00; sehingga total anggaran belanja sekretariat DPRD sebesar Rp.5.556.150.370,00.

Untuk sekretariat Dewan penggunaan anggaran terbesar -- diluar belanja administrasi umum sebesar 61.65% -- pembelanjaan non-fisik terbesar digunakan untuk kunjungan kerja dan penunjang kegiatan reses sebagai bagian dari fungsi legislasi (20.99%).

(6) Dinas Pendapatan Daerah Kota Blitar

Program/kegiatan: pembinaan sumberdaya aparatur sebesar Rp.55 juta; program peningkatan penerimaan daerah sebesar Rp.136,832 juta; program pembinaan sumberdaya aparatur Rp.124 juta; program peningkatan prasarana, sarana penunjang kelancaran

pelaksanaan tugas Rp.46,765 juta; program pendataan potensi subyek dan objek pajak sebesar Rp.955 juta; program peningkatan sarana dan prasarana operasional pasar sebesar Rp.998,235 juta; program pemeliharaan sarana dan prasarana tempat kerja sebesar Rp.100 juta; dan program administrasi umum Rp.1.822.701.535,00; sehingga total anggaran belanja Dinas Pendapatan Daerah Kota Blitar sebesar Rp.4.238.533.535,00.

(7) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Blitar

Program/kegiatan: program penyusunan dokumen-dokumen perencanaan pembangunan pada setiap tingkat dan tahap pembangunan sebesar Rp.125 juta; program koordinasi dan sinkronisasi program/kegiatan pembangunan antar-SKPD, lintas SKPD maupun kerja sama dengan daerah lain sebesar Rp.297,930 juta; program pelaksanaan penyusunan data-data perencanaan, pelaksanaan dan hasil pembangunan secara kontinyu, akurat dan akuntabel sebesar Rp.256,831 juta; program pemanfaatan teknologi *electronic government* dalam pengelolaan data sebesar Rp.75 juta; program penyusunan pedoman dan standar bagi pelaksanaan program/kegiatan pembangunan sebesar Rp.531 juta; program penyusunan indeks pembangunan manusia Kota Blitar secara kontinyu dan akurat Rp.32,5 juta; program melaksanakan penelitian dan pengembangan program khususnya program lintas SKPD dan bidang ekonomi, sosial-budaya, serta kepentingan umum sebesar Rp.165 juta; program percepatan pelaksanaan pembaharuan pembangunan kota (P5K) Rp.500 juta; *program peningkatan pemberdayaan masyarakat kelurahan (P2MK) dan block grant kecamatan sebesar Rp.4,575 miliar*; dan program belanja administrasi umum Rp.840.716.680,00; sehingga total anggaran belanja Bappeda Kota Blitar sebesar Rp.7.398.977.680,00.

Dana yang secara langsung diberikan pada masyarakat sebesar Rp.4.575 miliar (61.8%) atau 1,98% dari APBD, yang komponennya meliputi biaya umum revitalisasi rumah kumuh;

P2MK; Pendamping Program Revitalisasi Rumah tidak layak huni dan Program Blockgrant.

(8) Badan Pengawas Daerah Kota Blitar

Program/kegiatan: program pengawasan sebesar Rp.387,185 juta; program perencanaan dan pembangunan kualitas pengawasan dan aparaturnya sebesar Rp.28,145 juta; program peningkatan sarana dan prasarana kelancaran pelaksanaan tugas sebesar Rp.34,575 juta; dan program belanja administrasi umum Rp.504.713.595,00; sehingga total anggaran belanja Bawasda Kota Blitar sebesar Rp.954.618.595,00.

(9) Kecamatan Kepanjen Kidul

Program/kegiatan: program peningkatan kapasitas kelembagaan Rp.286,144 juta; program peningkatan kualitas pelayanan prima pemerintahan sebesar Rp.109.510.900,00; program perencanaan pembangunan daerah Rp.30.366.500,00; program peningkatan PAD Rp.26,627 juta; program peningkatan sarana dan prasarana kantor Rp.52.311.600,00; program *block grant* kecamatan Rp.200 juta; program revitalisasi rumah kumuh Rp.500 juta; dan program belanja administrasi umum Rp.1.503.322.915,00; sehingga total anggaran belanja Kecamatan Kepanjenkidul sebesar Rp.2.717.282.915,00. Jadi yang langsung diperuntukkan bagi masyarakat sebesar Rp.700 juta.

(10) Kecamatan Sananwetan

Program/kegiatan: program peningkatan kapasitas kelembagaan sebesar Rp.289,225 juta; program peningkatan kualitas pelayanan prima pemerintahan sebesar Rp.148,106 juta; program perencanaan pembangunan daerah Rp.34,675 juta; program peningkatan PAD Rp.12,294 juta; program peningkatan sarana dan prasarana pelayanan umum sebesar Rp.35.540.500,00; program *block grant* kecamatan Rp.200 juta; program revitalisasi rumah kumuh Rp.500 juta; dan program belanja administrasi umum Rp.1.591.340.770,00; sehingga

total anggaran belanja Kecamatan Sananwetan sebesar Rp.2.811.181.270,00.

(11) Kecamatan Sukorejo

Program/kegiatan: program peningkatan kapasitas kelembagaan sebesar Rp.218.860.600,00; program peningkatan kualitas layanan prima pemerintahan sebesar Rp.133.947.200,00; program perencanaan pembangunan daerah Rp.38.080.600,00; program peningkatan PAD Rp.11.199.500,00; program peningkatan sarana dan prasarana kantor sebesar Rp71.889.662,50; program *block grant* kecamatan Rp.200 juta; program revitalisasi rumah kumuh Rp.500 juta; dan program belanja administrasi umum Rp.1.379.610.880,00; sehingga total anggaran belanja Kecamatan Sukorejo sebesar Rp.2.553.588.342,50.

Dengan program otonomi fiskal yang diberikan kepada masing-masing kecamatan, dana yang secara langsung dikelola kecamatan untuk masyarakat sebesar Rp.700 juta atau sekitar 27,5% memberikan sedikit keleluasaan bagi pemerintah tingkat kecamatan ini.

(12) Badan Kepegawaian Daerah Kota Blitar

Program/kegiatan: program peningkatan pelayanan kepegawaian sebesar Rp.79.416.500,00; program pembinaan karier pegawai sebesar Rp.1.060.569.900,00; program peningkatan kualitas pegawai sebesar Rp.1.436.063.600,00; program peningkatan kinerja pegawai sebesar Rp.1.474.900.000,00; dan program belanja administrasi umum Rp.7.161.058.160,00; sehingga total anggaran belanja BKD Kota Blitar sebesar Rp.11.212.008.160,00. Sekali lagi ternyata biaya kebutuhan penyelenggara sangat besar dibandingkan dengan dana yang diperuntukkan masyarakat, khususnya dalam bidang kesehatan dan pendidikan.

(13) Badan Kesbang dan Linmas Kota Blitar

Program/kegiatan: program peningkatan sarana dan prasarana sebesar Rp.348,6 juta; program peningkatan kualitas sarana pelayanan

pemerintah daerah Rp.79,366 juta; program terwujudnya peningkatan perlindungan kepada masyarakat dari bencana akibat ulah manusia dan bencana alam sebesar Rp.314,792 juta; program peningkatan kehidupan berdemokrasi dan fasilitasi kesatuan bangsa melalui peningkatan partisipasi demokrasi masyarakat sebesar Rp.514,957 juta; program perwujudan konkret kesatuan bangsa dalam bentuk ketentraman daerah sebesar Rp.594.621.500,00; dan program belanja administrasi umum Rp.620.590.110,00; sehingga total anggaran Badan Kesbang dan Linmas Kota Blitar sebesar Rp.2.477.926.610,00. Akibat tidak diterimanya DASK, rincian penggunaan dana-dana ini tidak dapat diketahui.

(14) Staf Ahli

Program/kegiatan: program kelancaran pelaksanaan tugas Rp.15 juta. Nampaknya penghargaan kepada staf ahli terlalu kecil. Tidak diketahui seberapa jauh staf ahli ini memiliki peran yang signifikan dalam memberikan berbagai masukan atas kebijakan yang ada, khususnya kepala daerah. Setidaknya dengan terlalu kecilnya penghargaan yang diberikan cenderung memberikan ruang penafsiran bahwa staf ini tidak terlalu diberdayakan atau dimanfaatkan secara optimal.

(15) Kantor Kas Daerah Kota Blitar

Program/kegiatan: program peningkatan tertib administrasi pengelolaan kas daerah bagi petugas sebesar Rp.284,250 juta; program pelaksanaan pembukuan keuangan kas secara cepat, tepat, sistematis dan kronologis Rp.4,5 juta; program pelaksanaan penyimpanan dokumen keuangan Pemkot Blitar Rp.9,350 juta; dan program pembiayaan administrasi umum Rp.4.253.076.535,00; sehingga total anggaran belanja Kantor Kas Daerah Kota Blitar sebesar Rp.4.515.176.535,00.

(16) Kantor Pelayanan Terpadu (KPT) Kota Blitar

Program/kegiatan: program sosialisasi perizinan KPT Rp.30 juta; program pelaksanaan pemeliharaan/perawatan sarana dan

prasarana perizinan Rp.12.822.500,00; program pelaksanaan monitoring dan evaluasi perizinan sebesar Rp.73,986 juta; program penerapan mutu pelayanan dan pemberian kesejahteraan pelayanan perizinan Rp.54,6 juta; program pelaksanaan penataan/penyempurnaan dan penambahan sistem dan prosedur sebesar Rp.112.721.500,00; dan program administrasi umum Rp.94.374.500,00; sehingga total anggaran belanja KPT Kota Blitar sebesar Rp.378.504.500,00.

(17) Kantor Polisi Pamong Praja

Program/kegiatan: program pelaksanaan koordinasi dan kerjasama antar-lembaga perangkat daerah Rp.30 juta; program pelaksanaan ketatausahaan dan administrasi kantor yang tertib, baik dan prosedural Rp.41,66 juta; program pelaksanaan pembinaan dan pelatihan untuk meningkatkan SDM personil sebesar Rp.42,5 juta; program pelaksanaan, pembinaan, pengaturan dan penertiban sebesar Rp.205,853 juta; program pelaksanaan pengamanan dan pengawalan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan Rp.132,772 juta; dan program administrasi umum Rp.565.402.060,00; sehingga total anggaran belanja Kantor Polisi Pamong Praja sebesar Rp.1.018.187.060,00.

4.4.2. Bidang Pertanian (Dinas Pertanian Daerah Kota Blitar)

Program/kegiatan: program pengembangan sarana-prasarana penunjang kegiatan agribisnis sebesar Rp.2.374.226.695,05; program peningkatan produksi pertanian dan ketahanan pangan sebesar Rp.109.999.200,00; program pemberdayaan penyuluhan pertanian, pelayanan informasi agribisnis dan fasilitasi kemitraan sebesar Rp.90,4 juta; program peningkatan perlindungan tanaman, ikan, kesehatan hewan dan pemberdayaan unit usaha pertanian sebesar Rp.176,8 juta; dan program belanja administrasi umum Rp.1.100.943.090,00; sehingga total anggaran belanja dinas pertanian daerah sebesar Rp.3.852.368.985,00.

4.4.3. Bidang Perindustrian dan Perdagangan (Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah Kota Blitar)

Program/kegiatan: program peningkatan kualitas dan kuantitas pelaku usaha sebesar Rp.329,907 juta; program peningkatan kualitas dan kuantitas produk barang unggulan Rp.72 juta; program peningkatan sarana dan prasarana perdagangan barang dan jasa sebesar Rp.544.327.500,00; program peningkatan sarana dan prasarana promosi Rp.225,8 juta; program peningkatan perlindungan konsumen sebesar Rp.265.694.750,00; program peningkatan sarana dan prasarana kantor sebesar Rp.130.941.750,00; dan program administrasi umum Rp.758.164.990,00; sehingga total anggaran belanja dinas perindustrian dan perdagangan sebesar Rp.2.326.835.900,00.

4.4.4. Bidang Perkoperasian (Dinas Koperasi dan PKM Daerah Kota Blitar)

Program/kegiatan: program peningkatan SDM aparatur yang profesional Rp.23.211.900,00; program peningkatan fasilitas sarana-prasarana serta pelayanan kepada masyarakat Rp.90.388.500,00; program penataan struktur organisasi dan manajemen UKM Rp.36.188.500,00; program penataan administrasi bidang KUKM Rp.164.593.500,00; program penguatan permodalan bagi KUKM sebesar Rp.2.178.434.100,00; program peningkatan usaha KUKM Rp.250 juta; dan program belanja administrasi umum Rp.654.217.090,00; sehingga total anggaran belanja dinas koperasi dan PKM daerah sebesar Rp.3.397.033.580,00.

4.4.5. Bidang Sosial (Dinas Kesejahteraan Sosial dan Tenaga Kerja Daerah Kota Blitar)

Program/kegiatan: program pelayanan dan rehabilitasi sosial Rp.150 juta; program bantuan dan jaminan sosial sebesar Rp.905.707.000,00; program penempatan tenaga kerja sebesar Rp.274.800.000,00; program pengawasan perlindungan hubungan kerja Rp.50 juta; program peningkatan sarana kantor Rp.60 juta; dan

program belanja administrasi umum Rp.844.933.205,00; sehingga total anggaran belanja dinas kesejahteraan sosial dan tenaga kerja daerah sebesar Rp.3.800.206.205,00.

4.4.6. Bidang Pekerjaan Umum (Dinas Pekerjaan Umum Daerah Kota Blitar)

Program/kegiatan: program penyusunan rencana tata ruang daerah baik RUTR, RTLDR 4 BWK maupun RTRK sebesar Rp.150 juta; program peningkatan *software* dan *hardware* sistem jaringan informasi dan layanan publik di setiap SKPD Rp.75 juta; program peningkatan tertib pembangunan dan penataan ruang kota sesuai arahan dan tata ruang sebesar Rp.416,246 juta; program peningkatan dan pemeliharaan sarana-prasarana kota dan pemukiman sebesar Rp.28.910.723.000,00; program peningkatan pembinaan pegawai menuju peningkatan pekerja Rp.15 juta; dan program belanja administrasi umum Rp.1.244.500.155,00; sehingga total anggaran belanja dinas pekerjaan umum daerah sebesar Rp.30.811.469.155,00.

4.4.7. Bidang Perhubungan (Dinas Perhubungan Daerah Kota Blitar)

Program/kegiatan: program peningkatan kinerja sebesar Rp.399,5 juta; program penertiban dan pengawasan perparkiran Rp.25 juta; program pengembangan petugas parkir Rp.40 juta; program peningkatan SDM sebesar Rp.105 juta; program pengembangan sarana dan prasarana perparkiran Rp.39,987 juta; program peningkatan sarana-prasarana transportasi umum sebesar Rp.1.121.500.800,00; program pengadaan kelengkapan ujian kir, buku uji, plat uji Rp.47,5 juta; program pemeliharaan sarana dan prasarana jalan sebesar Rp.2,805 miliar; program peningkatan sarana dan prasarana kantor sebesar Rp.399.390.724,11; dan program administrasi umum Rp.1.471.837.025,00; sehingga total anggaran belanja dinas perhubungan daerah sebesar Rp.6.934.715.549,11.

4.4.8. Bidang Lingkungan Hidup (Dinas Lingkungan Hidup Daerah Kota Blitar)

Program/kegiatan: program peningkatan kebersihan kota sebesar Rp.1.042.668.000,00; program peningkatan konservasi dan rehabilitasi SDA dan lingkungan hidup sebesar RP.453,5 juta; program peningkatan pengembangan informasi SDA kepada masyarakat sebesar Rp.99,475 juta; program peningkatan kualitas pengelolaan SDA dan pelestarian lingkungan sebesar Rp.312,5 juta; program konservasi air Rp.10 juta; program peningkatan penghijauan, hutan kota taman sebesar Rp.2,847 miliar; dan program belanja administrasi umum Rp.1.877.414.925,00; sehingga total anggaran belanja dinas lingkungan hidup daerah sebesar Rp.6.842.557.925,00.

4.4.9. Bidang Kependudukan

(1) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Daerah Kota Blitar

Program/kegiatan: menyusun program kerja dan pelaporan Rp.1,68 juta; program pengadaan dan perawatan sarana dan prasarana kantor untuk penyelenggaraan tugas kantor sebesar Rp.62,5 juta; program menyelenggarakan pengembangan sistem administrasi kependudukan sebesar Rp.675,428 juta; program menyelenggarakan penyuluhan/sosialisasi tentang sistem administrasi kependudukan dan pencatatan sipil sebesar Rp.101 juta; program meningkatkan pelayanan dan pengawasan serta pembinaan di bidang catatan sipil Rp.10,250 juta; dan program belanja administrasi umum Rp.591.836.615,00; sehingga total anggaran belanja dinas kependudukan dan catatan sipil daerah sebesar Rp.1.422.694.615,00.

(2) Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana Daerah Kota Blitar

Program/kegiatan: program peningkatan pengetahuan dan pemberdayaan kader sebesar Rp.117 juta; program data program dan pelaporan Rp.45 juta; program peningkatan koordinasi dan pelayanan KB terwujudnya pemerataan peserta KB di semua kalangan ekonomi

Rp.11,96 juta; program peningkatan pemerataan peserta KB Rp.131.098.500,00; program terwujudnya keamanan dan kemandirian peserta KB Rp.10,35 juta; program peningkatan pemberdayaan dalam tingkat partisipasi masyarakat sebesar Rp.143,6 juta; program pembinaan ketahanan keluarga melalui BKB, BKR, BKL dan UPPKS sebesar Rp.32,7 juta; program peningkatan produktivitas perempuan Rp.79 juta; program peningkatan keterampilan perempuan dan fasilitasi usaha Rp.56 juta; program peningkatan kegiatan kemasyarakatan Rp.60 juta; program pemberdayaan masyarakat sebesar Rp.556,5 juta; program pengadaan sarana dan prasarana sebesar Rp.300 juta; program pembinaan karier pegawai Rp.4.452.500,00; dan program administrasi umum Rp.1.289.772.810,00; sehingga total anggaran belanja dinas pemberdayaan masyarakat dan keluarga berencana sebesar Rp.2.937.433.810,00.

4.4.10. Bidang Kepariwisata (Dinas Informasi, Komunikasi dan Pariwisata Daerah Kota Blitar)

Program/kegiatan: program meningkatkan kualitas SDM aparatur serta mendorong peran serta masyarakat dalam menggali dan melestarikan nilai-nilai seni budaya sebesar Rp.382.477.452,00; program meningkatkan keragaman media promosi pariwisata dengan penekanan keterpaduan antara produk dan pasar pariwisata termasuk pengembangan sistem jaringan pariwisata antar-daerah dalam rangka mendukung penguatan promosi pariwisata terpadu sebesar Rp.127,5 juta; program pengadaan sarana dan prasarana kantor sebesar Rp.46,56 juta; program pembangunan sarana dan prasarana pariwisata sebesar Rp.1.395.242.499,65; program pemberdayaan seni budaya sebesar Rp.738,6 juta; dan program belanja administrasi umum Rp.1.253.252.620,00; sehingga total anggaran belanja dinas informasi, komunikasi dan pariwisata daerah sebesar Rp.4.115.622.571,65.

4.4.11. Bidang Kesehatan

(1) Dinas Kesehatan Daerah Kota Blitar

Program/kegiatan: program peningkatan perilaku hidup sehat dan pemberdayaan masyarakat sebesar Rp.59,096 juta; program perilaku Gizi masyarakat Rp.25 juta; program kesehatan keluarga Rp.65 juta; program upaya kesehatan dasar dan rujukan sebesar Rp.117 juta; program kesehatan khusus sebesar Rp.1.626.269,00; program obat dan sediaan farmasi sebesar Rp.200.179.050,00; program lingkungan sehat Rp.29,25 juta; program makanan dan bahan berbahaya Rp.33 juta; program pencegahan dan pemberantasan penyakit sebesar Rp.506,198 juta; program sumberdaya kesehatan sebesar Rp.483.627.450,00; program kebijakan dan manajemen pembangunan kesehatan sebesar Rp.96.427.500,00; dan program belanja administrasi umum Rp.2.697.845.370,00; sehingga total anggaran belanja dinas kesehatan daerah sebesar Rp.7.447.292.370,00.

Jika dilihat dari peruntukan masing-masing komponen antara kebutuhan penyelenggara negara dengan kebutuhan yang langsung dinikmati publik terlihat sekali terjadinya polarisasi anggaran yang cukup menyolok. Hampir dari seluruh elemen anggaran yang ada dalam masing-masing SKPD sebagian besar peruntukannya masih digunakan untuk kepentingan penyelenggara negara. Meskipun secara garis besarnya sudah terlihat adanya polarisasi itu tetapi untuk melakukan analisa seberapa besar belanja masing-masing SKPD menunjukkan prinsip kehati-hatian dalam menggunakan dana publik dibandingkan dengan dana yang lebih diorientasikan pada dirinya sendiri adalah tidak diperolehnya DASK yang memuat secara persis penggunaan dananya. Namun secara umum ada beberapa hal yang dapat disimpulkan secara sementara. Pertama, pembelanjaan terbesar masing-masing SKPD -- diluar belanja administrasi umum -- telah didominasi oleh pembelanjaan barang dan jasa, kebutuhan evaluasi, fasilitasi, sosialisasi dan pekerjaan jasa lainnya, termasuk untuk perjalanan dinas dan makan minum yang persinya melebihi dana yang disalurkan dalam

kepentingan publik. Kedua, akibat longgarnya penggunaan dana penyelenggara negara, nampaknya berpengaruh positif atas kecilnya tingkat kebocoran anggaran belanja daerah yang ada.

4.5. Prinsip-prinsip Pengelolaan Anggaran dan Realisasinya

Dalam pengelolaan anggaran pemerintah kotamadya Blitar menggunakan prinsip-prinsip yang biasanya ada dalam *good governance* seperti:

Pertama, Prinsip Partisipatif. Prinsip yang dirumuskan dalam terma ini adalah bahwa anggaran pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan berlandaskan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki. Meskipun kesejahteraan masyarakat menjadi ujung kemauan politik yang dituangkan dalam prinsip ini, nampaknya jika dilihat dari rekapitulasi anggaran atas besaran persentase dana yang langsung diperuntukkan terhadap kelompok marginal, masih jauh dari memadai. Di bawah ini hasil laporan Walikota (2005) yang berkaitan dengan jaminan sosial:

(1) Bidang Pendidikan

- (a) Pemberian subsidi atau bea siswa kepada para pelajar tidak mampu (Tahun 2005: Rp.3.756.480.000=**54,20%** dari anggaran pendidikan minus gaji, dan **2,04% dari keseluruhan APBD**) Pemberian bantuan/insentif kepada seluruh Guru Ngaji dan Guru Agama Non Formal (Th.2005: Rp.970.000.000=**13,99%** dari anggaran pendidikan minus gaji, **0,05%** dari keseluruhan APBD).

(2) Bidang Kesehatan

- (a) Pemberian jaminan pelayanan kesehatan kepada Penduduk miskin, Kelompok lanjut usia, Anak-anak Yatim Piatu dan Anak-anak penghuni Lembaga Pemasayarakatan Anak Negara (Th.2005: Rp.1.411.080.000=**18,64%** dari anggaran kesehatan minus gaji, **0,76%** dari keseluruhan APBD).
- (b) Pemberlakuan sistem kontrak sosial (Citizen's Charter) dalam pelayanan kesehatan dasar di Puskesmas (Th. 2005:

Rp.250.000.000=3,30% dari anggaran kesehatan minus gaji, 0,13% dari keseluruhan APBD).

(3) Bidang Sosial

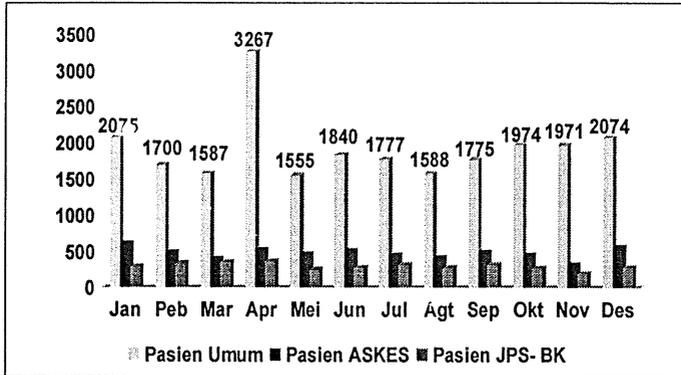
- (a) Pemberian santunan kematian kepada seluruh Penduduk Kota Blitar (Th. 2005: Rp.500.000.000=35,51% dari anggaran kesejahteraan sosial minus gaji dan 0,27% dari keseluruhan APBD).
- (b) Pemberian santunan kepada para Penduduk fakir (Th.2005: Rp.396.360.000=28,15% dari anggaran sosial minus gaji, 0,21% dari keseluruhan APBD).
- (c) Pemberian bantuan/insentif kepada para Petugas pencatat nikah dan Pengurus jenazah di masing-masing Kelurahan (Th.2005: Rp.100.000.000=7,10% dari anggaran kesejahteraan sosial minus gaji, 0,05% dari keseluruhan APBD)
- (d) Pemberian bantuan untuk rehabilitasi rumah penduduk yang tidak layak huni (kumuh) secara gotong royong (Th. 2005: Rp.1.000.000.000=71,02% dari keseluruhan anggaran kesejahteraan sosial minus gaji, 0,54% dari keseluruhan APBD).
- (e) Bantuan sosial lainnya (Tahun 2005 sebesar: Rp.445.000.000=31,6% dari anggaran kesejahteraan sosial minus gaji, 0,24% dari keseluruhan APBD).

Data yang diperlihatkan dalam bidang pendidikan memberikan gambaran adanya komitmen dari Pemkot khususnya terhadap siswa tak mampu cukup tinggi. Meskipun belum diketahui secara persis berapa siswa yang mendapatkan bea siswa dari dana ini. Apakah ada seleksi yang memadai terhadap siswa yang benar-benar membutuhkan bantuan dana ini dibandingkan terhadap anak didik yang sesungguhnya tidak perlu mendapatkan bantuan. Ataukah diberikan kepada semua siswa sebagai implemtasi dari kebijakan bebas sekolah 9 tahun. Apapun landasan yang mendasari kebijakan itu setidaknya pemberian bea siswa kepada siswa tidak mampu merupakan langkah positif bagi Pemkot Blitar dalam menanamkan

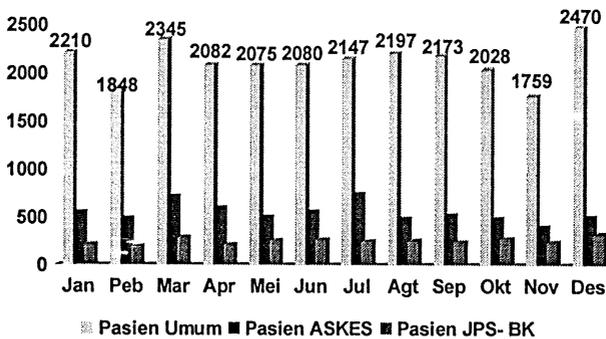
modal sosial yang jangka panjang bagi generasi yang kurang beruntung ini. Bagaimanapun dunia pendidikan merupakan instrumen utama untuk melakukan perubahan vertikal yang paling mungkin bagi kelompok marginal ini untuk mengubah nasibnya. Apalagi jika misalnya beasiswa itu tidak hanya diberikan pada siswa SD-SMA, tetapi, juga sampai ke perguruan tinggi. Demikian juga bantuan honor guru ngaji dan guru agama non-formal yang sering disebut sebagai agen sosialisasi dini atas penanaman nilai-nilai moral yang menjadi ikon masyarakat Blitar sebagai masyarakat santri-nasionalis. Namun jika dilihat dari persentasenya (2,04% dan 05%) maka secara kuantitatif komitmen itu masih terlalu tipis.

Demikian juga dalam bidang kesehatan. Data di atas memberikan gambaran atas kepedulian Pemkot yang mencoba mereralisasi apa yang diamanatkan UUD 1945 secara terbatas. Namun, sekali lagi porsi yang hanya 0,76% dari keseluruhan APBD jelas menunjukkan komitmen yang belum memadai dibanding biaya-biaya lain yang dikeluarkan untuk belanja penyelenggaraan pemerintah yang ada. Pada program *Citizen's Charter* nampaknya merupakan satu-satunya program yang paling berhasil (lihat lebih jauh keberhasilan pelayanan publik) hingga membawa Pemkot Blitar ditetapkan sebagai komadya terbaik se Jawa Timur dalam pelayanan publik. Salah satu indikator keberhasilan terus meningkatkan pengguna Puskesmas sebagai pelayanan publik yang ramah dan murah, ternyata hanya mendapat jatah 0,13% dari APBD.

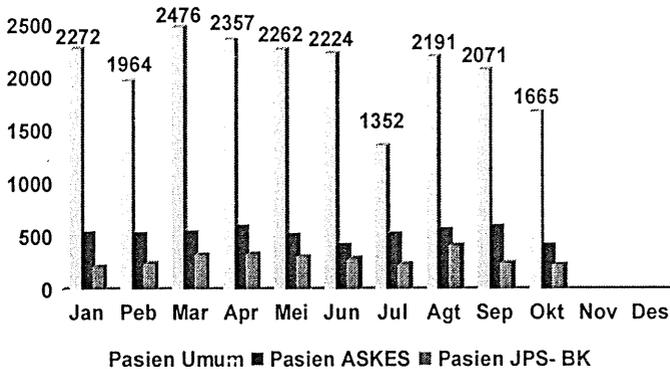
Jumlah Kunjungan Pasien di Puskesmas Bendo Kapanjenkidul Tahun 2003 (Sebelum penerapan CC)



Jumlah Kunjungan Pasien di Puskesmas Bendo Kapanjenkidul Tahun 2004 (Pada saat proses penerapan CC)



Jumlah Kunjungan Pasien di Puskesmas Bendo Kapanjenkidul
Tahun 2005 (Setelah penerapan CC)



Sumber: LPJ Walikota 2001-2005

Meskipun ternyata jumlah kunjungan pasien sebelum dan sesudah CC tidak terlalu signifikan, hanya mengalami kenaikan sekitar 8,78%; bahkan mengalami penurunan pada penerapan CC tahun 2005, tetapi penyempurnaan CC yang terus-menerus telah menunjukkan tingkat kepuasan yang optimal dari pengguna. Akibatnya untuk tahun 2006 (belum direkapitulasi) ternyata kenaikan itu semakin significant. Misalnya, menurut dokter kepala Puskesmasnya, untuk bulan Agustus jumlah rata-rata pengunjung setiap harinya antara 90-134 orang. Keberhasilan CC nampaknya lebih disebabkan pola relasi antara negara dan masyarakat sifanya bukan bersifat hirarkhi tetapi lebih bersifat kesetaraan serta menyertakan determinasi pasar sebagai pengontrol.

Di bidang sosial pemberian santunan kematian 0,27% dari keseluruhan APBD; Pemberian santunan kepada para Penduduk fakir 0,21% dari keseluruhan APBD; Pemberian bantuan/insentif kepada

para Petugas pencatat nikah dan Pengurus jenazah di masing-masing Kelurahan **0,05%** dari keseluruhan APBD; Pemberian bantuan untuk rehabilitasi rumah penduduk yang tidak layak huni (kumuh) secara gotong royong **0,54%** dari keseluruhan APBD dan bantuan sosial lainnya **0,24%** dari keseluruhan APBD tahun 2005, sekali lagi, salah satu kelemahan dari program ini lebih pada kecilnya anggaran yang dialokasikan daripada pilihan jenis kebijakan yang dilakukan.

Singkatnya dari seluruh dana yang diperuntukkan untuk **Bidang Pendidikan**, dengan komponen pemberian subsidi atau bea siswa kepada para pelajar tidak mampu dan Pemberian bantuan/insentif kepada seluruh Guru Ngaji dan Guru Agama Non Formal: **Bidang Kesehatan** dengan komponen pemberian jaminan pelayanan kesehatan kepada Penduduk miskin, Kelompok lanjut usia, Anak-anak Yatim Piatu dan Anak-anak penghuni Lembaga Pemasyarakatan Anak Negara dan penerapan *Citizen's Charter*: **Bidang Sosial** yang meliputi pemberian santunan kematian kepada seluruh Penduduk Kota Blitar dan Pemberian santunan kepada para Penduduk fakir; Pemberian bantuan/insentif kepada para Petugas pencatat nikah dan Pengurus jenazah di masing-masing Kelurahan; Pemberian bantuan untuk rehabilitasi rumah penduduk yang tidak layak huni dan bantuan sosial lainnya ternyata jumlah seluruhnya dana yang diberikan pada kepentingan publik hanya sebesar Rp.8.528.920.000,- dari Rp.178.466.160.256 APBD (2005) yang dimiliki. Atau hanya sekitar 4,77%: Atau hanya 47,58% dari PAD yang besarnya mencapai Rp.17.924.572.926. Tentu saja hal ini jauh dari memadai. Apalagi jika dibandingkan dengan Kabupaten Jembrana yang telah memberi sumbangan pada bidang Pendidikan untuk membebaskan sekolah SD-SMU dan pemeberian bea siswa mada siswa miskin serta kesehatan gratis untuk orang miskin saja, besarnya hampir 10 kali lipat dari PAD.

Kedua, Transparansi dan Akuntabilitas. Anggaran yang disusun harus dapat menyajikan informasi yang jelas dan transparan tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat bagi masyarakat. Di lain pihak penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan.

Sebagai upaya untuk menjalankan salah satu prinsip *good governance*, cara kerja yang dilakukan Pemkot, setidaknya ditingkat “*das sollen*” (yang seharusnya) telah dijalankan. Sosialisasi APBD bukan hanya dilakukan melalui media massa, khususnya di radio dan majalah Cakrawala milik pemkot, tetapi juga sampai ke tingkat RT/RW. Namun dari segi akuntabilitasnya kepada publik nampaknya masih belum tersosialisasi dengan baik. DASK (Dokumen Anggaran Satuan Kerja) dari seluruh SKPD masih cenderung dianggap sebagai “rahasia” perusahaan. Sulitnya data ini diperoleh sebagai pertanggungjawaban publik sekedar memberikan gambaran riil bahwa masalah transparansi dan akuntabilitas anggaran masih dilakukan dalam kadar yang terbatas. Jika pertanggungjawaban publik dianggap sebagai keharusan maka DASK mestinya juga harus dipertanggungjawabkan pada publik.

Ketiga, Disiplin Anggaran. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dan dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan (perkiraan jumlah minimal yang mampu diraih). Adapun belanja harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya kredit anggaran dalam APBD. Jika yang dimaksud prinsip ini bahwa orientasi utama dalam APBD adalah pemenuhan kebutuhan riil masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan seterusnya, maka tiadanya rumusan baku atas persentase penetapan prioritas dalam menghadapi dilema keterbatasan anggaran, membuat pembagian skala prioritas antara biaya penyelenggara negara dengan kebutuhan masyarakat masih mengalami kesenjangan. Jauh lebih besarnya persentase biaya penyelenggara pemerintahan dibandingkan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat, membuat disiplin anggaran hanya berlaku dalam pengertian bahwa setiap pelaksanaan program harus ada jatahnya dalam anggaran dan bukan dalam pengertian atas perlunya kehati-hatian dalam penggunaan anggaran khususnya yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan diri sendiri (penyelenggara negara).

Keempat, Keadilan Anggaran. Pengalokasian dan penggunaan anggaran harus didistribusikan secara adil dan merata dengan lebih berpihak kepada kelompok marginal sehingga manfaat dari anggaran yang dibelanjakan dapat dinikmati oleh seluruh kelompok dan lapisan masyarakat. Tema ini nampaknya masih membawa persoalan yang paling serius. Dilihat dari pengalokasian dan pengguna anggaran, seperti diuraikan diatas, utamanya jika yang dimaksudkan adil adalah keperphakannya pada kelompok marjinal, maka alokasi dana yang secara langsung dinikmati kelompok ini yang hanya 4,7% dari APBD, masih terlalu jauh bahwa telah terjadi prinsip keadilan anggaran. Dan hal inilah nampaknya yang merupakan tantangan terbesar dari pemerintahan kota Blitar. Retorika politik yang dituankan dalam prinsip-prinsip menyusun anggaran benar-benar diuji komitmennya.

Kelima, Efisiensi dan Efektifitas Anggaran. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan kesejahteraan yang maksimal kepada masyarakat. Jika yang dimaksudkan dalam prinsip ini adalah adanya konsistensi antara perencanaan, arah dan tujuan, serta sasaran dari setiap pengajuan anggaran masing-masing SKPD maka prinsip efisien dan efektifitas anggaran sebagian besar telah terwujud. Tetapi jika efisiensi dan efektifitas anggaran dilihat dari asas manfaat sebesar-besar bagi masyarakat nampaknya prinsip ini masih sekedar memenuhi ritualnya yang disan!-sini masih menunjukkan mahalnya biaya birokrasi dibandingkan dengan dana yang secara langsung dinikmati masyarakat, sekali lagi masih terlalu jauh dari tipe ideal.

Sekedar sebagai ilustrasi jumlah uang yang dialokasikan dalam jaminan sosial yang besarnya mencapai Rp.8.828.920.000 itu ternyata masih lebih kecil dari jumlah: biaya dinas perjalanan dinas penyelenggaraan negara (Rp.3.619.498.000,-); biaya makan dan minum seluruh SKPD (Rp1.545.110.000,-); biaya jasa kantor seperti biaya listrik, telpon dsb (Rp.1.028.380.000) dan biaya jasa pihak ketiga (Rp3.883.736.000,-). Yang jumlah seluruhnya mencapai Rp.10.076.724.000,-. Ini artinya bahwa prinsip-prinsip yang

dituangkan dalam penyusunan anggaran masih belum memenuhi komitmen utama bahwa APBD diperuntukkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Singkatnya lima prinsip yang dituangkan dalam penyusunan anggaran masih sebatas memberikan gambaran tentang adanya kemauan politik yang dapat digunakan sebagai landasan paradigmatis dalam menerapkan prinsip *good governance*. Tetapi dalam tingkat realisasi masih jauh dari komitmen yang dijanjikan. Di tingkat implementasi masih belum menunjukkan kuatnya komitmen dalam menjalankan prinsip-prinsip itu. Terbatas komitmen ditingkat lapangan dalam mewujudkan dogmatika politik anggaran yang membutuhkan sikap pengorbanan dan impati yang kuat bahwa hak terbesar dalam penggunaan APBD adalah masyarakat, agaknya masih menjadi pekerjaan rumah terbesar bagi seluruh stakeholder, khususnya para penyelenggara negaranya.

4.6. Pro-Poor Budgeting

Salah satu dari kemauan politik pemerintah kota Blitar yang menarik untuk disimak adalah apa yang mereka sebut dengan anggaran belanja yang pro rakyat miskin. Bentuk rumusan yang ditetapkan Pemkot dalam merealisasikan program itu antara lain:

- Pola penganggaran yang lebih memihak kepentingan rakyat kecil dengan memberikan perhatian lebih besar kepada kebutuhan pembangunan sosial antara lain dalam bentuk jaminan sosial bagi rakyat miskin.
- Dalam pro-poor budgeting, keberpihakan kepada rakyat miskin sudah dimulai sejak penentuan target pendapatan sampai dengan penggunaan dan pengawasan anggarannya.
- Dengan demikian rakyat, khususnya rakyat miskin ditempatkan sebagai *pemilik anggaran* yang berhak untuk mengetahui seberapa besar upaya Pemerintah Daerah dan DPRD didalam memperhatikan kepentingan mereka melalui pengalokasian anggaran didalam APBD.

Tiga prinsip yang dituangkan dalam pola anggaran yang memihak pada rakyat kecil, secara terbatas memang sudah dijalankan. Seperti telah diuraikan di depan pada tahun 2005 ada beberapa program yang diarahkan pada bantuan langsung pada kelompok miskin seperti di bidang pendidikan dalam bentuk pemberian subsidi atau bea siswa kepada para pelajar tidak mampu. Dalam bidang kesehatan berupa pemberian jaminan pelayanan kesehatan kepada Penduduk miskin, Kelompok lanjut usia, Anak-anak Yatim Piatu. Dalam bidang social pemberian santunan kematian. Pemberian santunan kepada para Penduduk fakir. Pemberian bantuan untuk rehabilitasi rumah penduduk yang tidak layak huni (kumuh). Pada tahun 2006 dari seluruh program yang ada sebagian ditingkatkan dananya tetapi sebagian yang lain ditiadakan atau dikurangi. Yang mengalami kenaikan misalnya, untuk program *block grant* dan P2MK yang dijadikan satu menjadi program mendapat alokasi dana Rp.4.250.000.000,-. Namun jika dilihat dari persentase dari jumlah APBD yang ada, rata-rata masih tetap di bawah 1%. Dengan demikian tekad politik bahwa rakyat miskin ditempatkan sebagai pemilik anggaran nampaknya *masih jauh panggang dari api*. Masyarakat miskin masih ditempatkan dalam skala prioritas terakhir dalam pilihan skala prioritas APBD yang ada. Apalagi jika dilihat dari rekapitulasi penggunaan anggaran dari masing-masing SKPD sebagian besar masih untuk kepentingan pelenggara negara (amil). Sekedar untuk perbandingan ketika dilema penentuan anggaran itu, misalnya, dijadikan alasan utama untuk membagi porsi secara memadai porsi belanja untuk orang miskin, maka data-data dibawah ini menunjukkan kontravensi:

Tabel 4.1.
Rekapitulasi Perbandingan APBD, PAD, Belanja Jasa-Barang
dan Perjalanan Dinas, 2006

Uraian	Tahun Anggaran				
	2002	2003	2004	2005	2006
Realisasi APBD	113.066.162.084,83	163.399.781.394,95 (+44,51%)	173.148.085.580,79 (+5,96%)	173.148.085.580,79 (+5,96%)	230.382.993.294
Realisasi PAD	11.741.291.163,37	14.659.717.019 (+24,85%)	17.508.069.511,79 (+19,42%)	22.744.883.556,00 (16,23%)	19.052.018.969
Belanja Barang & Jasa	5.551.925.444,75	18.709.457.610 (+40,46%)	28.057.962.380 (+49,99%)	41.260.982.760 (+41,47%)	58.375.536.166
Perjalanan Dinas	314.113.949,00	1.283.643.134 (+40,46%)	1.484.955.650 (+308,55%)	3.597.323.270 (42,32%)	5.119.713.600

Sumber: Bagian Keuangan Setda Kota Blitar diolah

Ternyata jika rekapitulasi itu dilihat selama enam tahun (2001-2006), maka APBD telah mengalami kenaikan 195.194%.; PAD mengalami kenaikan sebesar 328.38% atau dari Rp.5.801.695.867 menjadi Rp.19.052.018.969; sebaliknya kenaikan Belanja Barang dan Jasa sebesar 1.216.183%; demikian juga perjalanan Dinas mengalami kenaikan 2.289,37%. Nilai nominal perjalanan dinas yang melampaui angka Rp.5 miliar, ternyata melebihi dana yang diperuntukkan bagi program BR2K yang hanya mencapai Rp.4,25 miliar. Diluar data ini memperlihatkan tidak berjalannya prinsip keadilan penggunaan anggaran, juga belum memperlihatkan adanya kemauan politik yang kuat atas anggaran yang memihak secara optimal pada kepentingan orang miskin. Prosentase kenaikan dana yang diperuntukkan orang miskin masih jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan tingkat kenaikan yang diperuntuk pembelian barang dan jasa dan perjalanan dinas. Demikian juga dana biaya makan dan minum (Rp.5.400.658.000) masih lebih besar dibandingkan dana yang diperuntukkan *block grant* dan P2MK.

Singkatnya dari uraian singkat diatas dapat disimpulkan sebagai berikut:

Dilihat dari arah kebijakan APBD tahun berjalan, baik dari segi penerimaan maupun sisi pengeluaran masih mengesankan belum memperlihatkan perubahan struktur anggaran yang berarti. Dari sisi pendapatan, ketergantungan dengan pusat masih tetap kuat, sedangkan kondisi pendapatan asli daerah (PAD) tidak memperlihatkan adanya penguatan ekonomi lokal yang menjanjikan. Sedangkan dari segi pengeluaran, masih belum terjadi perubahan yang signifikan atas dominannya biaya penyelenggaraan negara dibandingkan dengan biaya untuk kepentingan publik.

Meskipun secara konseptual telah terjadi konsistensi antara visi pembangunan dengan kebijakan penetapan skala prioritas, tetapi di tingkat empirik telah memperlihatkan rincian dukungan dana yang tidak seimbang antara kebutuhan penyelenggara negara (birokrasi) dengan sektor-sektor lain.

Dilihat dari proses perencanaan APBD baik yang dijabakan oleh pihak eksekutif melalui Musrenbang maupun oleh pihak legislatif melalui Jasmara telah memperlihatkan pemenuhan prosedur yang baku, dan membuahkan pendidikan politik yang menjanjikan. Namun karena ruang partisipasi yang dibuka belum tersedia dalam ranah implementasi, monitoring dan evaluasi, membuat hasil APBD belum mencerminkan dominannya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dilihat dari sumber pendapatan asli daerah, meskipun tidak memperlihatkan adanya sumber redistribusi yang membebani masyarakat, tetapi juga, tidak memperlihatkan dukungan yang maksimal atas pengembangan *core competence*; khususnya sector industri dan jasa yang dapat dijadikan energi untuk menggerakkan sector riil.

Jika dilihat hasil rekapitulasi belanja masing-masing dinas sebagian besar penggunaan anggaran masih memperlihatkan kecenderungan kuatnya "*self-servicing*" daripada yang menempatkan pelayanan public sebagai orientasi utamanya. Prinsip *miskin struktur kaya fungsi* yang menjadi landasan reformasi birokrasi masih belum diikuti oleh prinsip efisiensi dan *keadilan* distribusi anggaran.

Jika dilihat dari rekapitulasi APBD berdasarkan bidang pemerintahan dan perangkat daerah dan/atau belanja berdasarkan program dan kegiatan menurut kewenangan satuan kerja perangkat daerah, porsi yang langsung dialokasikan kepada kebutuhan publik ternyata masih sangat rendah dibandingkan dengan biaya public services-nya.

Wajah APBD sebagai landasan material dalam mendukung visi-misi yang telah ditetapkan masih kurang menunjukkan konsistensi, khususnya antara penetapan skala prioritas dengan penyediaan dana terhadap SKPD yang ditetapkan sebagai leading sector. Konsekuensinya secara substansial belum terjadi simetri antara prioritas program dengan struktur anggaran.

Dari segi mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga legislatif nampak belum memperlihatkan cara kerja yang optimal. Sedangkan pengawasan publik yang bertolak atas inisiatif masyarakat yang bersifat ekstra yudisial, masih sangat terbatas sebagai konsekuensi atas lemahnya akses sumber data yang diberikan dan keahlian yang dimiliki.

Lima prinsip yang dituangkan dalam penyusunan anggaran telah menunjukkan kuatnya kemauan politik untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* yang paling lazim. Sayangnya -- ditingkat empiric -- komitmen ideologi anggaran yang membutuhkan sikap *pengorbanan* dan impati yang kuat atas kebutuhan public menjadi terbengkalai. Disana-sini masih memperlihatkan "disfungsi" (boros) dalam penggunaan anggaran. Bahkan prinsip keadilan dalam penyusunan anggaran dan tekad menciptakan **Pro-Poor Budgeting** masih terbatas dalam retorika politik.

BAB V

P E N U T U P

5.1. Kesimpulan

Secara umum ada beberapa kondisi khusus yang nampaknya membuat Kota Blitar agak khas atau mungkin berbeda dengan tempat yang lain, yang seluruhnya tidak dapat direplikasi. Jika dilihat prakondisi yang mendahului Pilkada yang biasanya akan menjadi penjelasan utama atas dorongan ada tidaknya kemauan politik (*political will*) kepala daerah terpilih dalam hal ini walikota Blitar, ada beberapa kelebihan yang dimiliki pejabat publik ini.

Pertama, kepala daerah terpilih yang merupakan *incumbent* telah memiliki *trust* (70 persen) yang jauh melampaui kebutuhan untuk memangku jabatan kedua, melebihi kekuatan partai (7 kursi) dari PDI-P yang dikendarainya. Sebagai konsekuensi logis dari realitas politik semacam ini walikota terpilih relatif bebas dari beban politik-ekonomi yang dapat menimbulkan kerentanan terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Apalagi walikota pada periode pertama telah berhasil menanamkan kepercayaan kepada publik.

Kedua, kepercayaan optimal yang diberikan masyarakat mampu mendorong walikota terpilih untuk memenuhi kontrak politik yang dijanjikan dalam visi-misi ketika kampanye dilakukan. Political will yang dijalankan sekarang sebagian besar merupakan jawaban dari tanggungjawab moral yang diemban. Walikota relatif tidak mengalami kesulitan dalam menjalankan seluruh kebijakannya, meskipun tidak sepehnya mendapatkan dukungan dari DPRD, tetapi mandatnya dari pemilihan langsung yang telah mencapai sekitar 70 persen, telah melampaui kebutuhan untuk memperkuat legitimasi. Dengan jam terbang sebagai *incumbent*, penjinakan birokrasi jauh lebih mudah.

Ketiga, besarnya kepercayaan masyarakat kepada walikota terpilih, di satu pihak telah mempermudah walikota untuk melakukan

reformasi birokrasi tanpa adanya beban atas kemungkinan adanya resistensi jika prinsip-prinsip *good governance* dilakukan secara konsisten. Di lain pihak, kepercayaan yang berlebihan itu membawa visi-misi walikota telah mendahului atas proses pendataan kebutuhan masyarakatnya. Imajinasi Walikota tentang pembangunan cenderung melampaui dari aspirasi masyarakatnya sendiri.

Keempat, dalam konteks politik yang lebih luas, kondisi semacam itu telah mempersempit kemungkinan partai politik (perahu politik) sebagai institusi formal untuk melakukan penyalahgunaan wewenang, khususnya dalam “memperjual-belikan” legitimasi walikota, seperti lazimnya terjadi di tempat lain. Walikota dengan mudah melakukan kontrol atas partai politik dengan kartu dukungan masyarakat yang begitu luas. Keberhasilannya dalam memimpin kota Blitar sebelumnya, menjadi girik utama untuk menjinakkan politik jalanan yang mungkin terjadi. Tampilnya model kepemimpinan masa lalunya yang dianggap mampu menjembatani aspirasi masyarakat secara masimal, mempersulit siapapun untuk melakukan manipulasi politik.

Kelima, dalam suasana kondisi politik yang demikian: disatu pihak walikota punya kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengaktualisasikan seluruh gagasannya, dilain pihak subyektifitas walikota mudah mewarnai mekanisme yang telah dibagi wewenangnya kepada publik. Harga yang harus dibayar seluruh proses demokratisasi yang diberikan oleh negara, melahirkan anak kembar. Di satu pihak ketergantungan yang semi-permanen di kalangan masyarakat tidak mudah dihindari, dilain pihak birokrasi kehilangan kesempatan untuk mengembangkan inovasi atau kreatifitas, akibat dominasi Walikota dalam “memonopoli” gagasan. Dengan kata lain, imajinasi walikota yang terlalu melampaui gerakan realitas sosial yang digagas warga, membuat masyarakat dan birokrasi cenderung serba menunggu dan dalam kadar tertentu menjadi serba tergantung. Kanal-kanal ruang demokrasi yang telah dibuka walikota, kurang berhasil dengan baik.

Hal diatas agak berbeda dengan prakondisi yang ada disebut Pemilu yang ujung-ujungnya sangat mempengaruhi keberadaan DPRD sebagai lembaga politik. Ada beberapa kecenderungan umum yang terjadi di Blitar:

Pertama, mekanisme proses pemilihan anggota dewan yang terjadi umumnya masih terperangkap dalam cacat bawaan sistem kepartaian di tingkat nasional, yang lebih mengedepankan loyalitas pada partai daripada kontituennya. Parpol lokal belum mampu melakukan terobosan internal yang lebih mengedepankan kapabilitas kadernya daripada mengedepankan model hirarkhi yang cenderung tidak legitimate.

Kedua, sebagai konsekuensi masih dominannya kalkulasi finansial dalam pemilihan anggota dewan, ternyata cenderung menghalangi terciptanya "*the right man on the right place*". Dunia politik masih dipandang sebagai lahan "perdagangan" dalam memburu status-sosial dan kekayaan-ekonomi daripada sebagai ajang untuk memperjuangkan gagasan (program) yang memihak pada kepentingan rakyat.

Ketiga, sistem jatah atau model giliran anggota dewan yang telah menjadi kebijakan partai lokal dalam melakukan proses regenerasi politik, yang tidak diikuti persiapan yang memadai atas pengetahuan minimal dalam melakukan fungsi: kontrol, legislasi dan anggaran, ternyata telah membuat corak relasi dengan eksekutif cenderung bersifat hegemonis (*executive heavy*).

Keempat, terpeliharanya sikap oposisional anggota dewan, sebagai konsekuensi logis atas tiadanya partai dominant membuat kemungkinan kerjasama-negatif antara pihak eksekutif dengan legislative dapat diminimalkan. Namun sayangnya relasi itu tidak melahirkan *checks and balances* yang optimal.

Dari infrastruktur hukum ada beberapa catatan sementara yang perlu mendapatkan perhatian:

Pertama, dilihat dari hasil produksi regulasi yang dilakukan pemerintah kota, khususnya dalam menjalankan fungsi otonomi

daerah, seperti perda, ternyata masih didominasi oleh lembaga eksekutif. Minimnya produksi regulasi oleh lembaga legislatif, di luar terbatasnya kemampuan dalam membaca kebutuhan regulasi, juga adanya constraint internal dalam memperebutkan *conflict of interest*.

Kedua, regulasi yang diproduksi oleh pihak eksekutif masih cenderung berkaitan dengan fungsi legitimasi manajemen tata pemerintahan daripada perlindungan yang menguatkan dasar hukum pada jenis pelayanan publik.

Ketiga, sebagai upaya preventif atas kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, dalam batas-batas tertentu, telah terjadi kerjasama antara pihak legislatif dan eksekutif yang meminta aparat penegak hukum, khususnya kejaksaan untuk membantu memberikan penjelasan dan penyamaan persepsi terhadap setiap regulasi yang potensial menimbulkan persoalan.

Keempat, independensi dan profesionalisme dari aparat/institusi penegak hukum belum sepenuhnya terjaga karena dugaan penyimpangan (suap, pemerasan, kongkalikong dsb) masih dimungkin dan sulit dideteksi. Semuanya itu akibat dari belum transparannya penerapan prosedur atau hukum acara yang berlaku bagi tugas dan kewenangan dari aparat/institusi penegak hukum.

Kelima, aparat penegak hukum, khususnya kepolisian belum sepenuhnya berfungsi untuk menegakkan hukum. Bahkan kegiatan itu cenderung lebih banyak mengurus hal-hal yang bersifat administratif. Kalau saja ada penegakkan hukum sifatnya lebih banyak menerapkan instrument hukum yang berasal dari pusat, dan masih belum banyak memaksimalkan instrument hukum yang dibuat oleh daerah sebagai kreatifitas lokal.

Keenam, meskipun pada tingkat regulasi telah dipandang cukup memadai untuk menunjang tata laksana pemerintahan kota yang “bebas” KKN, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat penafsiran yang beragam dari masing-masing stakeholder, yang berimplikasi pada kegamangan dalam menjalankan kebijakan.

Dalam bidang pengelolaan APBD ada beberapa hal yang dapat dirangkum:

Petama, dilihat dari arah kebijakan APBD tahun berjalan, baik dari segi penerimaan maupun sisi pengeluaran masih mengesankan belum memperlihatkan perubahan struktur anggaran yang berarti. Dari sisi pendapatan, ketergantungan dengan pusat masih tetap kuat, sedangkan kondisi pendapatan asli daerah (PAD) tidak memperlihatkan adanya penguatan ekonomi lokal yang menjanjikan. Sedangkan dari segi pengeluaran, masih belum terjadi perubahan yang signifikan atas dominannya biaya penyelenggaraan negara dibandingkan dengan biaya untuk kepentingan publik.

Kedua, meskipun secara konseptual telah terjadi konsistensi antara visi pembangunan dengan kebijakan penetapan skala prioritas, tetapi di tingkat empirik telah memperlihatkan rincian dukungan dana yang tidak seimbang antara kebutuhan penyelenggara negara (birokrasi) dengan sektor-sektor lain.

Ketiga, dilihat dari proses perencanaan APBD baik yang diwajibkan oleh pihak eksekutif melalui Musrenbang maupun oleh pihak legislatif melalui Jasmara telah memperlihatkan pemenuhan prosedur yang baku, dan membuahkan pendidikan politik yang menjanjikan. Namun karena ruang partisipasi yang dibuka belum tersedia dalam ranah implementasi, monitoring dan evaluasi, membuat hasil APBD belum mencerminkan dominannya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Keempat, dilihat dari sumber pendapatan asli daerah, meskipun tidak memperlihatkan adanya sumber redistribusi yang membebani masyarakat, tetapi juga, tidak memperlihatkan dukungan yang maksimal atas pengembangan *core competence*; khususnya sector industri dan jasa yang dapat dijadikan energi untuk menggerakkan sektor riil.

Kelima, jika dilihat hasil rekapitulasi belanja masing-masing dinas sebagian besar penggunaan anggaran masih memperlihatkan kecenderungan kuatnya "self-servicing" daripada yang menempatkan

pelayanan public sebagai orientasi utamanya. Prinsip *miskin struktur kaya fungsi* yang menjadi landasan reformasi birokrasi masih belum diikuti oleh prinsip efisiensi dan *keadilan* distribusi anggaran.

Keenam, jika dilihat dari rekapitulasi APBD berdasarkan bidang pemerintahan dan perangkat daerah dan/atau belanja berdasarkan program dan kegiatan menurut kewenangan satuan kerja perangkat daerah, porsi yang langsung dialokasikan kepada kebutuhan publik ternyata masih sangat rendah dibandingkan dengan biaya *public services*-nya.

Ketujuh, wajah APBD sebagai landasan material dalam mendukung visi-misi yang telah ditetapkan masih kurang menunjukkan konsistensi, khususnya antara penetapan skala prioritas dengan penyediaan dana terhadap SKPD yang ditetapkan sebagai *leading sector*. Kosekuensinya secara substansial belum terjadi simetri antara prioritas program dengan struktur anggaran.

Kedelapan, dari segi mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga legislatif nampak belum memperhatikan cara kerja yang optimal. Sedangkan pengawasan publik yang bertolak atas inisiatif masyarakat yang bersifat ekstra yudisial, masih sangat terbatas sebagai konsekuensi atas lemahnya akses sumber data yang diberikan dan keahlian yang dimiliki.

Kesembilan, lima prinsip yang dituangkan dalam penyusunan anggaran telah menunjukkan kuatnya kemauan politik untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* yang paling lazim. Sayangnya – ditingkat empirik – komitmen ideologi anggaran yang membutuhkan sikap *pengorbanan* dan *impati* yang kuat atas kebutuhan public menjadi terbelengkalai. Disana-sini masih memperlihatkan “disfungsi” (boros) dalam penggunaan anggaran.

Dalam bidang reformasi birokrasi ada beberapa hal yang dapat disimpulkan:

Pertama, reformasi internal birokrasi yang lebih diarahkan pada perubahan *mindset* dari sikap mentalitas lama yang mengedepankan fungsi birokrasi sebagai “pangreh praja” (dilayani)

menjadi “pamong praja” (melayani) dan reformasi struktural prinsip *miskin struktur kaya fungsi*, dalam tahap tertentu telah menunjukkan keberhasilan. Sayangnya perubahan itu belum diikuti oleh perubahan *mindset* dalam ideologi anggaran yang serba menomorsatukan kebutuhan masyarakat diatas kebutuhannya sendiri.

Kedua, dilihat dari organisasi perangkat daerah yang dibentuk masih cenderung berdasarkan teori organisasi konvensional yang lebih menekankan pada pembagian kerja (*division of labor*) yang didistribusi vertikalnya (*vertically opperated*) sangat kuat.. Bentuk struktur seperti ini, diluar cenderung mendorong terjadinya dominasi dan sentralisasi kekuasaan pada herarkhi puncaknya, juga, dalam mekanisme operasionalnya, cenderung memiliki beberapa problem: komunikasi, motivasional dan biaya operasional yang tinggi.

Ketiga, kasus CC (*Citizens Charter*) yang diterapkan dalam salah satu pusat pelayanan kesehatan di Bendo, telah memperlihatkan tipe ideal. Dilihat dari perubahan manajerial dan institusionalnya yang ada, membuat CC lebih memungkinkan bagi berkembangnya transparansi, akuntabilitas dan *checks and balances* secara bersama. Dengan demikian secara sistemik Puskesmas sebagai UPT berada dalam tata-hubungan antara *negara-masyarakat-pasar* yang saling mengontrol.

Keempat, model pengawasan internal yang diperankan Bawasda yang mengedepankan prinsip deteksi dini atas kemungkinan terjadinya penyelewengan, telah menunjukkan hasil yang cukup memadai. Namun akibat mekanisme pertanggungjawaban Bawasda yang lebih mengedepankan fungsi manajerialnya serta terbatasnya jangkauan pertanggungjawaban yang hanya kepada walikota, membuat sistem ini rentan terhadap kemungkinan intervensi negatif kepala daerah yang tidak memiliki komitmen.

Kelima, meskipun terdapat skema yang sistematis dalam mengkorelasikan visi-misi dengan renstrada yang diturunkan pada masing-masing tupoksi, akibat tiadanya matriks-matriks sebagai

petunjuk penjabaran yang sekaligus berfungsi sebagai indikator yang dapat dijadikan parameter untuk mengevaluasi tatakerja masing-masing SKPD, membuat kinerja SKPD terperangkap pada sekedar menjalankan tugas rutinitas.

Keenam, secara keseluruhan reformasi birokrasi yang terjadi masih cenderung memperbesar ranah negara sebagai pusat pelayanan public dan belum menghitung pasar sebagai pelaku dominan. Model konfigurasi relasi kewenangan semacam ini, diluar mengundang ketergantungan yang semi-permanen pada masyarakat, juga, kurang mengimajinasikan kemungkinan lemahnya dukungan negara secara financial.

Dari segi partisipasi publik antara ada beberapa hal yang dapat disimpulkan:

Pertama, jenis dan model partisipasi publik yang dikembangkan masih dalam ruang lingkup kebaikan negara dalam membuka kran partisipasi katimbang bertolak dari kekuatan inisiatif masyarakat yang paling murni (kasus rumah kumuh, block-grant). Model pelibatan masyarakat dalam merencanakan, mengimpiementasikan serta mengevaluasi sendiri program pembangunan ditingkat kelurahan; diluar telah melahirkan rasa memiliki (*sense of belonging*), memperkuat modal sosial (gotong royong) juga telah berhasil menumbuhkan proses pembelajaran yang mampu memberikan pendidikan politik yang cukup significant. Sayangnya scope yang terjadi masih dalam skala yang terbatas.

Kedua, meskipun telah terjadi upaya sinkronisasi antara daftar kebutuhan masyarakat di tingkat kelurahan dengan rencana strategis yang telah ada di masing-masing SKPD, namun nampaknya rencana masing-masing SKPD telah menjadi filter atas daftar kebutuhan masyarakat. Lebih dari itu perencanaan model buttom up baru di arahkan pada beberapa program yang berada di luar prgram dinas, seperti block grant dan P2KP, yang jumlah anggaran sangat terbatas.

Ketiga, sebagai konsekuensi logis dari konfigurasi model *traditional bureaucratic authority* dimana bentuk partisipasi publik yang muncul cenderung merupakan pemberian birokrasi, maka model partisipasi yang berkembang masih bercorak artificial (semu): dimana keterlibatan masyarakat cenderung bersifat hipotetis (serba bersyarat) atau muncul jika ada rangsangan yang menguntungkan (*benefit*). Sebagai konsekuensinya ketergantungan yang semi-permanen terhadap berbagai program yang ditawarkan pemerintah menjadi sulit dihindarkan.

Sementara dari mekanisme kontrol yang dilakukan stakeholders ada beberapa hal yang dapat dicatat:

5.2. Peran LSM

Pertama, keberadaan LSM dalam menjalankan fungsi kontrolnya di luar jalur formal telah memperlihatkan fungsi alternative yang cukup signifikan. Namun karena fungsi-fungsi itu tidak terbagi dalam bentuk *job discription* yang jelas di kalangan lembaga ini membuat cara kerja yang mereka lakukan kurang berkelanjutan, cenderung bersifat sporadik dan parsial.

Kedua, meskipun negara telah memberikan ruang yang cukup luas bagi kiprah para LSM dalam melakukan fungsi kontrolnya, akibat terbatasnya akses data yang diberikan serta terbatasnya kemampuan dalam melakukan analisa APBD membuat jenis pengawasan yang dilakukan menjadi kurang memadai.

Ketiga, sebagai konsekuensi dari kurang mandirinya LSM dalam pendanaan, membuat sebagian LSM mudah tergoda untuk “menjual-belikan” (*nggrandong*) hasil temuan sementara guna menekan para “korban” yang diduga melakukan penyelewengan.

Keempat, baik LSM yang memiliki komitmen kuat terhadap pengawasan sosial maupun yang kurang tahan terhadap godaan financial, umumnya mengandalkan hasil temuan sementara BPKP dan hasil analisa terbatas dari APBD.

Kelima, meskipun terdapat *fungsi* (kontrol) dan *disfungsi* (nggrandong) atas peran LSM sebagai sumber pengawasan, keduanya telah memperlihatkan peran positif dalam memainkan fungsi kontrol terhadap penyelenggara dalam mengelola keuangan publik.

Keenam, akibat terbatasnya keahlian dalam melakukan bacaan analisa APBD, dan terbatasnya akses data dari sumber-sumber resmi, membuat corak pengawasan yang dilakukan amat tergantung pada supporting pengawasan yang dilakukan BPK/BPKP.

Ketujuh, belum adanya mekanisme kontrol yang memadai khususnya di dalam menjaga komitmen moral dan pengawasan etika profesi, membuat citra LSM cenderung negative di kalangan eksekutif maupun legislatif.

5.3. Peran Parpol /DPRD

Pertama, akibat tiadanya koordinasi antara partai politik dengan para politisinya yang duduk sebagai anggota dewan secara reguler, peran partai sebagai artikulator para pendukungnya atau penyambung lidah rakyat menjadi tidak bekerja secara maksimal.

Kedua, dilihat dari daftar inisiatif legislasi yang tertuang dalam pandangan fraksi atau komisi, hasil kerja yang dominant lebih memperlihatkan deskripsi perjalanan program eksekutif daripada usaha koreksi yang mengedepankan fungsi kontrol. Demikian juga masalah-masalah yang menjadi *concern* pembahasan belum memperlihatkan tingkat perhatian yang kuat pada kepentingan publik.

Ketiga, akibat kurang dilibatkannya anggota dewan dalam proses perencanaan masing-masing SKPD, membuat kontrol atas implementasi program yang dituangkan dalam masing-masing tupoksi tidak berjalan secara maksimal.

Keempat, akibat kurang dilibatkannya anggota dewan dalam proses perencanaan masing-masing SKPD, membuat control atas implementasi program yang dituangkan dalam masing-masing tupoksi tidak berjalan secara maksimal.

Keenam, akibat masih dominannya kepentingan politik masing-masing partai dalam memerankan fungsi kontrol yang lebih obyektif membuat hasil pengawasan yang diproduksi dewan cenderung berorientasi pada status-quo.

Ketujuh, terbatasnya penguasaan teknis-empiris sebagai alat untuk melakukan controlling di tingkat kebijakan, membuat kualitas kontrol yang ada cenderung hanya mengafirmasi terhadap masalah yang sudah ada di dalam APBD.

Kedelapan, akibat terpeliharanya sikap oposisional anggota dewan (tidak adanya partai dominant) membuat kemungkinan kerjasama-negatif (kong-kalikong) khususnya dalam penetapan anggaran di masing-masing SKPD bisa dihindari.

5.4. Peran Pers

Pertama, kebijakan Pemkot yang telah memberikan ruang yang memadai bagi peran pers dalam menjalankan fungsi kontrol dan kritiknya terhadap kinerja pemerintahan kota, membuat eksistensi pers sebagai tiang demokrasi relatif berjalan normal.

Kedua, tipisnya pertarungan kepentingan politik di kalangan stakeholders, membuat pers relatif mampu memerankan diri secara netral.

Ketiga, meskipun tidak terjadi koalisi fungsional diantara insan pers dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat, namun keduanya telah saling-mengisi dalam melakukan fungsi kontrol.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward and Fealy, Greg (eds), 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation*, Indonesia Update Series Research School of Pasific and Asia Studies The Australian National University.
- Anas, Saidi, dan Bambang, Widjayanto dkk. 2005, *Kajian Permasalahan Hukum Perkara Tindak Pidana Korupsi Pemerintahan Kota dan Implikasinya terhadap Kinerja Pemerintah: Studi kasus di Tujuh Daerah (Bengkulu, Cilegon, Solo, Salatiga, Kupang, Cimahi, Samarinda)*, Apeksi, Jakarta.
- _____, 2006. "Strategi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Pada Pemerintahan Daerah: Studi Kasus Pemkot Blitar", Apeksi, Jakarta.
- Almond, G. "Kelompok Kepentingan dan Partai Politik", dalam Muchtar Ma'soed dan Collin McAndrew, ed. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press: 1978).
- Dick, Howard and Lindsay, Tim (ed), *Corruption in Asia Rethinking The Governance Paradigm*, The Federation Press, 2002.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____. 2005. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. JICA dan UGM-Press, Yogyakarta.
- Djarot Syaiful Hidayat, LKPJ Walikota Blitar, 2000-2005. *Pemkot Blitar 2006*.

- _____, LPJ Walikota Blitar 200-2004
- _____, Kumpulan Slide-Slide Tentang Otonomi Daerah di Kota Blitar.
- Haris, Syamsuddin (ed), 2002. *Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, AIPI, Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Kisdaryono al all. 2004. *Fajar Menyingsing di Kota Blitar*, Pemerintah Kota Blitar.
- Lech,S., Stewart.J., & Walsh., K., “*The Changing Organization and Manajement of Local Government*”, London: MacMillan Press, 1994.
- McWalters, IAN, 2006. “*Memerangi Korupsi: Sebuah Peta Jalan Indonesia*”, Jawa Pos Group, Surabaya.
- Norton, A, 1994. *International Handbook of Local and Regional Government of Local Government*, London: MacMillan Press.
- Osborne, David & Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureacracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. California: addsdion-Weley Publishin Company, Inc.
- Osborne, David & Ted Gaebeler. 1992. *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirauaha Ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta: Pustaka Binaman Prssindo.
- Parsons, Wayne, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Edward Elgar Publishing, Kencana, Jakarta.
- Riswanda Imawan, 2002. “*Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*”, dalam Syamsuddin Haris (ed) *Desentralisasi, Demokratisasi dan*

Akuntabilitas Pemerintahan Daerah, AIPI, Partnership for Governance reform in Indonesia, 2002.

Rothstein, Bo, 2007. *Anti Corruption: A Big Bang Theory*. QoG Working Paper Series 2007: 3. The Quality of Government Institute, Goteberg University.

Sadu Wasistiono, 2002. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance, dalam Syamsuddin Haris (eds)," Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah, AIPI and Partnership for Governance reform in Indonesia.

Wahyudi Kumorotomo, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan non-Partisan", dalam Agus Dwiyanto (ed.) Mewujudkan *Good Governance* melalui Pelayanan Publik, JICA dan UGM-Press.

Makalah dan Penelitian

APBD Blitar 2001-2006

BPS, Blitar dalam Angka, BPS Pemkot Blitar, 2004.

Blitar, 2005. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Jabatan Walikota Blitar, Pemerintah Kota Blitar.

Pemkot Kota Blitar, 2004. Pelaksanaan Program City Development Strategic (CDS) di Kota Blitar: sebuah pengalaman merajut benang basah di belantara kota yang sedang Tumbuh.

_____, Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Blitar: Sebuah langkah Mewujudkan *Good Governance*.

_____. 2006. Pedoman Umum PKMK (Pemberdayaan Kecamatan dan Masyarakat Kelurahan).

_____. 2005. *Best Practices* Program Bantuan Revitalisasi Rumah Kumuh (BR2K).



_____, Profil Kota Blitar (*Blitar City Profile*)

_____, Profil Pelayanan Publik Kota Blitar.

Majalah Cakrawala, 2004. Peniti Pembangunan Partisipatif,
Edisi Mei.

_____, 2006. Edisi Maret.

_____, 2006. Edisi Khusus Januari-Februari.