

ANGGARAN MENSEJAHTERAKAN : *PROBLEM DALAM FORMULASI*

Ria Angin

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Muhammadiyah Jember

e-mail: ria.angin@unmuhjember.ac.id

***Abstrak.** Target APBD tahun 2014 di Kabupaten Jember adalah untuk mencapai peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mendekati IPM nasional. Sebagai langkah akselerasi k mencapai tujuan ini pemerintah Kabupaten Jember menetapkan Peraturan Bupati Kabupaten Jember No 26 tahun 2013. Upaya ini mengalami hambatan karena (1) keterbatasan kapasitas sumber daya manusia (SDM) dalam memahami isu gender, (3) Masih belum dimilikinya data terpilah pada level base line, (5) Belum maksimalnya jejaring data dan informasi hasil riset terkait dengan penganggaran responsif gender, (7) Belum ada metode serta tools monitoring dan evaluasi sehingga belum dapat diimplementasikan secara optimal. Meskipun demikian potensi untuk mewujudkan anggaran yang mensejahterakan masyarakat masih dimungkinkan karena kuatnya good will dari para stakeholder.*

***Kata kunci:** Hambatan, Formulasi, Anggaran Mensejahterakan*

***Abstract.** Target of local government budget 2014 in Jember is to achieve an increase in the human development index (HDI) approached the national of human development index (NHDI). As an acceleration step to achieve this goal, the Jember Regency set the bupati regulation of Jember Regency No. 26 of 2013. This effort was obstructed because (1) the limited capacity of the human resources (HR) in the understanding of gender issues, (3) Still has disaggregated data on level base line, (5) There are no maximal network data and information on research related to gender responsive budgeting, (7) There is no method as well as monitoring and evaluation tools that can not be implemented optimally. Nevertheless the potential to realize the public welfare budget is still possible because of the strong goodwill of stakeholders.*

***Key words:** Barriers, Formulation, Budget welfare*

PENDAHULUAN

Isue kesetaraan dan keadilan gender seringkali diabaikan pada saat penyusunan anggaran. Padahal diakomodasinya isue kesetaraan dan keadilan gender dalam penganggaran sangat menentukan kesejahteraan masyarakat. Untuk keperluan ini, pemerintah menetapkan Inpres No. 9 tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional, disusul oleh Permendagri No. 15 tahun 2008 tentang tahapan, tatacara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan menjelaskan bahwa perencanaan pembangunan daerah harus dirumuskan secara responsif dan berkeadilan dengan prinsip keseimbangan gender. Kebijakan ini kemudian diubah menjadi Permendagri No 67 Tahun 2011 tentang pedoman umum penyelenggaraan PUG di daerah. Setahun sebelumnya Gubernur Jawa Timur

menerbitkan Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 27 tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan PUG di Jawa Timur.

Dalam rangka akselerasi dicapainya IPM Kabupaten Jember mendekati IPM nasional Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember telah menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 26 Tahun 2013 tentang Indikator Kinerja Utama (IKU). Implementasi terhadap kebijakan IKU agar tepat sasaran seyogyanya dilakukan dengan menerapkan analisa kebutuhan riil gender (anggaran gender) dalam formulasi anggaran. Masalahnya adalah bagaimana Kabupaten Jember memformulasikan anggaran tahun 2014?

Anggaran merupakan salah satu titik masuk bagi terwujudnya good government governance. Anggaran juga merupakan sarana bagi masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah dan untuk menjamin bahwa kepentingan dan kebutuhannya dipenuhi atau diperhatikan. Anggaran juga merupakan satu tolok ukur untuk melihat apakah sebuah pemerintahan benar-benar bekerja mensejahterakan rakyat atautkah dirinya sendiri. Adapun fungsi anggaran publik (Kunardjo, 1993: 138) adalah 1) Fungsi kebijakan fiskal. Sebagai instrument kebijakan fiskal, anggaran dapat digunakan untuk mengatur alokasi belanja untuk pengadaan barang-barang dan jasa-jasa publik. Berdasarkan skaa prioritas yang ditetapkan, pemerintah dapat mengalokasikan nilai belanja tertentu untuk kebutuhan atau kegiatan tertentu ; 2) Fungsi fiskal yang kedua adalah distribusi. Melalui anggaran, pemerintah dapat membuat kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan atau mengurangi kesenjangan antar wilayah, antar sektor, maka pemerintah bisa membuat kebijakan yang memastikan lapisan masyarakat yang kaya di wilayah maupun sektor lain memberi kontribusi yang lebih besar untuk kemudian didistribusikan ke lapisan masyarakat yang lebih miskin melalui program-program yang direncanakan dalam anggaran ; 3) Fungsi stabilisasi. Jika terjadi ketidakseimbangan yang sangat ekstrem, misalnya harga bahan pokok yang sangat tinggi atau sangat rendah sehingga merugikan salah satu pihak di masyarakat, pemerintah bisa melakukan intervensi melalui anggaran untuk mengembalikan tingkat harga pada titik yang rasional. Demikian juga apabila terjadi tingkat pengangguran yang tinggi, melalui program-program dalam anggaran pemerintah dapat menciptakan lapangan kerja baru atau memperluas kesempatan yang sudah ada untuk menyerap tenaga kerja yang melimpah ; 4) Fungsi manajemen. (a) Anggaran merupakan suatu aturan tentang pengeluaran dan pendapatan daerah dalam memberikan pedoman bagi pemerintah untuk melaksanakan roda pemerintahan serta menjalankan tugas-tugas pada periode mendatang.(b) Anggaran berfungsi sebagai alat kontrol rakyat terhadap kebijakan pemerintah. Selain itu sebagai alat evaluasi terhadap kinerja pemerintah. (c) Sebagai produk politik yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif atas nama kepentingan masyarakat dan pembebanan konsekwensi di atas pundak publik, maka anggaran bisa berfungsi sebagai alat kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan yang dibuat pemerintah.

Selain beberapa fungsi di atas APBN/ APBD juga berfungsi sebagai instrumen demokrasi ekonomi dan keadilan karena 1) Mencerminkan prioritas kebijakan pemerintah ; 2) Anggaran publik akan berdampak bagi seluruh kehidupan masyarakat ;

3) Sebagai produk politik, anggaran merefleksikan relasi politik antar aktor yang berkepentingan dengan alokasi sumberdaya. Relasi kekuasaan tersebut berpengaruh terhadap bentuk kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintah dan kosekwensi anggarannya. Dengan demikian anggaran dalam tiap tahapannya tidak pernah lepas dari konteks relasi politik itu. Relasi politik tersebut tidak selamanya berhubungan dengan seberapa jauh kepentingan masyarakat terakomodasi dalam anggaran. Bahkan dalam situasi seperti sekarang relasi politik dalam anggaran cenderung menjauh dari kepentingan masyarakat ; 4) Keputusan politik untuk memutuskan kemana uang APBN/APBD dibelanjakan dan darimana saja dikumpulkan.

Sebagai bentuk jaminan sosial dan kesejahteraan rakyat seelanjutnya secara normatif prosedur formulasi dan penetapan anggaran diatur dalam UU No 25 tahun 2004 yang meliputi lima pendekatan yaitu 1) Pendekatan politik, pendekatan ini memandang perencanaan anggaran publik adalah terjemahan dari agenda program yang dikampanyekan oleh calon bupati/walikota ; 2) Pendekatan teknokratik, pendekatan ini mempergunakan kerangka pikir ilmiah yang dikuasai oleh masing-masing lembaga atau satuan kerja yang sesuai dengan fungsinya ; 3) Pendekatan partisipatif mengisyaratkan pentingnya keterlibatan pemangku kepentingan dan masyarakat dalam penyusunan rencana ; 4) Pendekatan Top Down (atas-bawah) adalah pendekatan yang melibatkan aparat pemerintah di atasnya ; 5) Pendekatan Buttom Up (bawah-atas) dilakukan berdasarkan jenjang pemerintahan yang disinkronkan dengan lembaga Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Teknik wawancara dilakukan untuk penggalian data primer mengenai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jember dalam mewujudkan anggaran tahun 2014.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada tahun 2012 data IPM di Kabupaten Jember adalah 65,99. Sedang IPG (Indeks Pembangunan Gender) adalah 57,20, sedang Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) sebesar 61,63. Dua fakta ini menunjukkan adanya kesenjangan yang terjadi dalam masyarakat. Oleh karena itu, untuk memperkecil kesenjangan tersebut maka kebijakan dan program yang dikembangkan saat ini dan mendatang harus mengintegrasikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi pada seluruh program pembangunan. Untuk mencapai target ini, pemerintah daerah Kabupaten Jember, menetapkan Peraturan Bupati Nomor 26 Tahun 2013 tentang Indikator Kinerja Utama (IKU).

Penganggaran kinerja merupakan suatu teknik penyusunan anggaran yang didasarkan pada pertimbangan beban kerja dan *unit cost* dari setiap kegiatan, atau sering dikatakan sebagai anggaran yang menghubungkan pengeluaran dengan hasil

yang diinginkan. Model penganggaran ini disebut juga sebagai suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Sistem penyusunan anggaran belanja daerah yang menggunakan format pendekatan kinerja harus memuat fungsi belanja, standar pelayanan, perkiraan biaya, atau menurut langkah-langkah sebagai berikut: 1) Sasaran atau tujuan yang diharapkan menurut fungsi pengeluaran ; 2) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan ; 3) Persentase jumlah pendapatan APBD yang membiayai pengeluaran administrasi umum, operasi, pemeliharaan dan belanja modal.

Dalam sistem penganggaran kinerja, anggaran disusun oleh eksekutif dengan keterlibatan legislatif dan masyarakat. Keterlibatan masyarakat terutama dilakukan dalam proses penjaringan aspirasi melalui forum-forum musrenbang. Adapun mekanisme penyusunan APBD didahului oleh disusunnya anggaran unit-unit kerja pemerintah dengan format kinerja lebih dahulu dengan melakukan identifikasi *out put* dan *oucome* yang akan dicapai. Selanjutnya ditetapkan indikator yang terukur dan dicantumkan pada setiap usulan anggaran.

Proses penyusunan anggaran kinerja harus dihubungkan pada lima (5) komponen utama, yaitu:

(1) Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) Unit Kerja.

Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) merupakan perumusan tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing unit kerja berdasarkan pada aturan yang berlaku. Ini dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih pekerjaan antar unit kerja.

(2) Tujuan dan Sasaran Pokok.

Setiap unit kerja hendaknya merumuskan tujuan sesuai dengan misi dan tugas pokok serta fungsi unit kerja, perumusan tujuan harus jelas, mudah dijabarkan sehingga memungkinkan para staf dan karyawan dapat mengembangkan kreatifitasnya untuk mencapai unit kerja yang telah ditetapkan, sasaran adalah merupakan sesuatu yang ingin dicapai atau dihasilkan oleh unit kerja dalam waktu tertentu.

(3) Program dan Kegiatan

Penyusunan program oleh unit kerja harus terkait dengan upaya pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan yang kemudian dijabarkan dalam bentuk rencana kerja berupa kegiatan-kegiatan.

(4) Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan satuan ukur dan merupakan tolok ukur yang dipakai untuk mengukur sampai seberapa jauh unit kerja melaksanakan tugas pokok dan fungsinya (Tupoksi). Oleh karena itu, indikator kinerja (satuan ukur) unit kerja harus berupa angka numerik, sehingga dapat diperbandingkan hasil kerjanya. Selain itu, dapat diketahui indikasi masalah yang muncul pada setiap unit kerja yang mungkin terjadi.

(5) Target kinerja merupakan kumpulan satuan ukur yang diharapkan dapat dicapai oleh setiap unit kerja dalam kurun waktu tertentu. Selain itu target kinerja dapat

digunakan mengukur target atau sasaran pencapaian kinerja yang diinginkan oleh suatu unit kerja. Sebaiknya target kinerja yang digunakan oleh unit kerja hendaknya didasarkan pada tugas pokok dan fungsi masing-masing unit kerja pemerintah daerah.

Bagi SKPD sendiri, kebijakan Indeks Kinerja Utama (IKU) di atas merupakan hal baru. Selain itu aturan tentang IKU masih sangat umum, seperti terurai dalam Pasal 1 Peraturan Bupati Nomor 26 Tahun 2013 sebagai berikut:

“Indikator kinerja Utama (IKU) Pemerintah Kabupaten Jember sebagai berikut: a. Persentase peningkatan kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah (realisasi pendapatan daerah), b. Persentase pertumbuhan ekonomi; c. Indeks Pembangunan Manusia (IPM); d. Persentase Peningkatan PDRB; dan e. Persentase pelayanan infrastruktur”

Menanggapi kebijakan IKU ini seorang informan (XX) dari salah satu SKPD memberi keterangan pentingnya penjabaran terhadap target IKU sehingga operasional dan bisa direalisasikan dalam perencanaan. Perhatikan penjelasan berikut:

“Kebijakan IKU yang ditujukan untuk SKPD, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 merupakan acuan kinerja yang digunakan oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember untuk menyusun: a. rencana kerja tahunan; b. menyampaikan rencana kerja dan anggaran; c. menyusun dokumen penetapan kinerja; d. menyusun laporan akuntabilitas kinerja; e. evaluasi pencapaian kinerja sesuai dengan dokumen rencana strategis; dan f. pemantauan dan pengendalian kinerja pelaksanaan program dan kegiatan-kegiatan”.

Dari paparan dua pasal yang terurai di atas, jelaslah kiranya bahwa IKU masih perlu dijabarkan lagi. Ketiadaan penjelasan yang bersifat operasional menjadi permasalahan tersendiri bagi aparat birokrat untuk mewujudkannya. Informan XY, mengeluhkan kesulitannya seperti dikutip berikut:

“Implementasi Kebijakan Indeks Kinerja Utama (IKU) membutuhkan waktu. SKPD selama ini sudah terbiasa model lama....sehingga untuk penerapan masih mengalami kesulitan. Karena sudah merupakan kebijakan dan harus diimplementasikan ya harus diusahakan.”

Paparan informan menunjukkan bahwa SKPD masih mengalami kesulitan dalam mengimplementasikan kebijakan IKU. Menanggapi hal ini seorang aktifis perempuan, pemerhati anggaran bernama XZ memberikan tanggapan:

“Sebenarnya kebijakan IKU yang ditempuh oleh pemerintah kabupaten Jember sangat baik karena penyerapan anggaran menjadi jelas peruntukannya. Tetapi kebijakan ini tidak akan membawa dampak yang baik bagi masyarakat tanpa ada mapping capaian SKPD. Mapping ini penting untuk membuat perencanaan dengan indikator kinerja, yang meliputi program, indikator input, output, outcome, benefit dan dampaknya”

Pendapat informan di atas memperlihatkan urgensi dari implementasi kebijakan IKU dalam penganggaran. Tetapi kebijakan IKU tidak akan membawa hasil yang riil dan membawa dampak bagi masyarakat tanpa tersedianya data capaian SKPD. Ini menjadi kesulitan tersendiri bagi SKPD. Seorang informan (XX) dari salah satu SKPD memberi penjelasan:

“Upaya meningkatkan IPM dengan mengimplementasikan kebijakan IKU membutuhkan persiapan, diantaranya adalah ketersediaan data capaian tahun sebelumnya. Karena memang kebijakan IKU baru untuk tahun anggaran 2014 maka banyak SKPD yang tidak memilikinya. Ini menjadi kesulitan tersendiri bagi SKPD”.

Paparan informan menggambarkan kendala utama dalam mengimplementasikan IKU. Ketiadaan data awal (*base line*) sebagai pijakan secara administratif sebenarnya bisa diatasi oleh data capaian tahun sebelumnya. Tetapi data masih bersifat umum belum menunjukkan capaian berdasarkan gender. Menanggapi keadaan ini, seorang informan XY yang menjadi pemerhati anggaran menjelaskan:

“Setiap SKPD seyogyanya membuat mapping capaian program tahun sebelumnya. Mapping ini penting untuk membuat perencanaan dengan indikator kinerja, yang meliputi program, indikator input, output, outcome, benefit dan dampaknya serta yang lebih penting lagi dengan mendasarkan pada data terpilah atau kejelasan berapa capaian laki-laki dan perempuan. Tetapi untuk sementara, untuk tahun 2014 SKPD yang belum siap masih diperkenankan menggunakan capaian tahun sebelumnya meskipun tidak berdasarkan gender”

Menggunakan data yang tidak berbasis gender sangat riskan. Kebutuhan masyarakat secara riil menjadi syarat mutlak sehingga hasilnya bisa dirasakan. Ini diakui oleh informan dari salah satu SKPD:

“Memang kesulitannya adalah kami tidak memiliki data dasar, apalagi terpilah. Selama ini perencanaan hanya mendasarkan pada usulan- usulan yang datang dari anggota DPR dan masuk pada saat LPJ atau didasarkan pada data yang sebelumnya”.

Berdasarkan paparan di atas, maka penganggaran tahun 2014 belum sepenuhnya didasarkan pada data kebutuhan riil gender. Meskipun demikian, tidak berarti Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember lalai dalam memperhatikan kepentingan perempuan. Seorang informan XZ menjelaskan bahwa Bupati Kepala Daerah kabupaten Jember telah memanfaatkan pos belanja tidak langsung untuk ditujukan membeli sepeda onthel dan memberi insentif untuk guru PAUD.

“Bupati punya perhatian terhadap perempuan, misalnya kepada pedagang sayur (wlijo) Pak Bupati memberi sepeda onthel, atau memberi insentif untuk

ibu-ibu yang menjadi guru paud dll. Dananya diambilkan dari pos belanja tidak langsung”.

Apa yang dilakukan oleh Bupati Kabupaten Jember ini tidak boleh diartikan bahwa pemerintah daerah telah mengakomodasi kebutuhan riil gender dalam anggaran. Anggaran yang mengakomodasi kebutuhan riil gender adalah anggaran yang secara sengaja (by design) direncanakan, diputuskan dan diimplementasikan. Sedang yang dilakukan oleh Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember, menurut aturan semestinya tidak bisa dimasukkan dalam pos belanja tidak langsung. Pos anggaran tidak langsung sebenarnya dikhususkan untuk keperluan yang terkait dengan kegiatan operasional bupati.

Berdasar paparan ini, maka mewujudkan APBD 2014 yang mengakomodasi kebutuhan riil gender dengan mengimplementasikan kebijakan IKU masih mengalami kendala. Kendala pertama terutama, karena kebijakan IKU yang masih baru belum dijabarkan secara operasional sehingga menyulitkan SKPD dalam menyusun perencanaan. Padahal perencanaan anggaran yang ideal hendaknya mengakomodasi kebutuhan riil gender. Terutama agar anggaran bisa tepat sasaran. Tetapi meski demikian, sebagian SKPD/Dinas antara lain Dinas Kesehatan, BPPKB, Dinas Pendidikan dan lain-lain sudah mengimplementasikan kebijakan IKU. Hanya formulasi yang digunakan sebagai dasar dalam penganggaran belum didasarkan pada data terpilah. Tiadanya ketersediaan data pilah dan minimnya hasil-hasil kajian serta riset dalam perspektif gender menyebabkan analisis dalam proses penganggaran masih sebatas “asal masuk akal dan seperti sebelumnya”. Berikut adalah rangkuman kendala yang dialami oleh pemerintah Kabupaten Jember dalam mewujudkan anggaran yang mengakomodasi kebutuhan riil gender.

Dari ringkasan pembahasan yang tertuang dalam tabel 1, maka permasalahan krusial yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Jember dalam memformulasikan anggaran gender bermuara pada sulitnya SKPD dalam mengimplementasikan kebijakan IKU. Kesulitan berikutnya SKPD tidak memiliki data terpilah sehingga kesenjangan berbasis gender yang terjadi dalam masyarakat tidak diketahui. Seorang informan (XZZ) yang menjadi pemerhati anggaran memberikan solusi sebagai berikut:

“Untuk mengatasi kesulitan ini pemerintah daerah bisa menyusun pedoman teknis implementasi kebijakan IKU. Sedang untuk mendapatkan data terpilah pemerintah bisa memanfaatkan metode analisa SWOT atau Analisa Gender Pathways”.

Paparan informan ini bisa dijadikan solusi untuk mengatasi kesulitan dalam mendapatkan data terpilah. Adanya pedoman teknis dapat dimanfaatkan sebagai acuan bagi SKPD dalam membuat perencanaan.

Ada dua model penyusunan anggaran yang biasanya diimplementasikan yaitu yaitu:

- a. Model 1: Anggota DPRD menyusun *need assessment*/menggali aspirasi masyarakat. Kemudian anggota dewan membentuk kelompok/komisi yang akan menindak lanjuti usulan-usulan di tiga belas (13) kecamatan di Kabupaten Jember. Tim Komisi A hingga E, dalam waktu setidaknya seminggu lebih, kemudian bertemu dengan komunitas sosial, setidaknya BPD dan Kepala Desa dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat. Dalam menyusun formulasi APBD, proses perencanaan dilakukan melalui media musyawarah pembangunan desa (musrenbang des) Rakor dll. Sedang DPRD memiliki Tim Penyerapan aspirasi yang terdiri dari lima (5) tim gabungan komisi-komisi dengan kewajiban sosialisasi dan menyerap aspirasi rakyat.
- b. Model 2: Anggota/Fraksi menyampaikan berbagai temuan sesuai dengan keinginan fraksi, melalui paripurna atau sidang-sidang DPRD, dan mengusulkannya secara langsung.

Tabel 1 Kendala Mengakomodasi Kebutuhan Riil Gender

Kategori	Indikator	Point
Kendala kebijakan	Kekuatan hukum	Belum ada kebijakan yang menjabarkan permendagri No 15 tahun 2008. Tetapi ada Peraturan Bupati Kabupaten Jember No 26 tahun 2013 tentang Indikator Kinerja Utama (IKU) sebagai pedoman penyusunan anggaran daerah.
	Komitmen pemerintah daerah	Isu gender masih dipahami secara parsial yakni menjadi urusan dari dinas terkait antara lain BPPKB, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial. Tetapi dalam membuat perencanaan anggaran dinas-dinas ini tidak mendasarkan pada data terpilah.
Kendala struktural	Dominasi struktur	Implementasi anggaran responsif gender sangat tergantung pada <i>good will</i> dari perencanaan anggaran. Selama ini belum ada <i>good will</i> yang memprioritaskan pada anggaran gender.
	Kapasitas Birokrasi	Birokrasi dalam penganggaran belum memahami analisa anggaran responsif gender. Anggaran responsif gender dipahami sebagai anggaran untuk perempuan.
	Kerjasama	Belum ada upaya sinergis yang fokus pada pencapaian IPM dengan mendasarkan pada analisis anggaran gender.

Sumber: Data primer yang diolah.

Kalau terdapat dua model usulan kebijakan yakni dari eksekutif dan legislatif, sinkronisasi terjadi saat di Rapat Kerja/Komisi DPRD. Masing-masing komisi mengundang mitra kerja. Pada saat pertemuan tersebut terjadi usulan-usulan. Dari

usulan-usulan yang tertampung kemudian dikerucutkan hingga tinggal beberapa usulan saja. Dari dua model itu model pertamalah yang sering dipraktikkan. Selanjutnya berikut akan diuraikan mekanisme formulasi kebijakan anggaran, secara berurutan sebagai berikut: 1) Musrenbangdes (pembahasan setingkat desa). Dalam forum ini pihak-pihak yang terlibat mengajukan usulan program ; 2) Musrenbang di tingkat kecamatan (pembahasan di tingkat kecamatan). Dalam forum ini dilakukan rekap rencana program di Kecamatan.

- (1) SKPD -----usulan dipilah secara sektoral.
- (2) Instansi terkait-----Mengajukan Daftar Usulan Proyek.
- (3) Bappekab.
- (4) Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan).
- (5) Tim Anggaran Eksekutif.
- (6) Kepala Daerah menyampaikan melalui paripurna.
- (7) Mendapat tanggapan dari DPRD (ditanggapi balik oleh Eksekutif).
- (8) Rapat Panitia Anggaran dengan Eksekutif terkait.
- (9) Pandangan Akhir Fraksi-----menolak atau menerima APBD.
 - Bila ditolak, maka menggunakan anggaran tahun sebelumnya; dan
 - Bila diterima, maka menetapkan APBD dalam Perda (pengesahan).

Dalam praktek formulasi APBD selama ini, keterlibatan publik masih lemah. Meskipun strategi penyusunan kebijakan *bottom up* telah dilakukan melalui mekanisme musrenbang desa, musrenbang kecamatan hingga musrenbang kabupaten/kota, publik hanya dilibatkan pada momen-momen yang kurang penting, antara lain:

- (1) Pelibatan publik di forum musrenbang tingkat desa hanya sebatas konsultasi atau pengajuan usulan saja, apakah usulan tersebut diterima atau tidak masih memerlukan proses lebih lanjut. Usulan publik di tingkat desa akan dibawa di musrenbang tingkat kecamatan, hingga disepakati usulan yang masuk usulan yang menjadi prioritas kecamatan. Selanjutnya usulan yang menjadi prioritas kecamatan dilanjutkan oleh proses sinkronisasi di tingkat SKPD/Dinas-dinas dan instansi terkait melalui Daftar Usulan Proyek, Bappekab, Rakorbang hingga masuk Tim Anggaran.
- (2) Keterlibatan publik juga dibatasi oleh struktur formal (BPD atau Kepala Desa), bahkan dalam beberapa kasus ditemukan, siapa yang diundang sepenuhnya ditentukan oleh Kepala Desa. Peran kepala desa yang sangat kuat ini, menjadi penghalang bagi terjadinya proses transparansi dari bawah.
- (3) Bahkan sebelum proses dari bawah selesai, Dinas-dinas atau instansi pemerintah sudah menyiapkan terlebih dahulu draft usulan.

Meskipun model yang diuraikan di atas sudah menjadi kelaziman, model belum memberikan jaminan bahwa anggaran yang telah ditetapkan akan dirasakan oleh masyarakat. Seorang informan yang menjadi pemerhati anggaran memberikan pendapat:

"Oleh karenanya penting dilakukan pelibatan warga masyarakat dalam penganggaran. Melibatkan kelompok marginal ini sekaligus sebagai kelompok monitoring. Mereka akan memberikan feedback apakah program betul-betul mereka rasakan manfaatnya. Selama ini pemerintah merasa telah memperjuangkan nasib rakyat, tapi rakyat tidak pernah merasa nasibnya sudah diperjuangkan. Karena tidak tahu kapan, program dilakukan dan tidak paham apa manfaatnya. Ini seharusnya tidak dilakukan oleh pemerintah."

Gagasan informan di atas menarik untuk disimak. Melibatkan masyarakat dalam penganggaran sekaligus sebagai kelompok monitoring adalah gagasan baru. Gagasan ini membawa konsekuensi bahwa fungsi dan peran masyarakat perlu dioptimalkan sejak proses formulasi, implementasi dan evaluasi. Selama ini, peran masyarakat baru dilibatkan pada proses musrenbangdes sementara dalam proses implementasi dan evaluasi, masyarakat sama sekali tidak terlibat. Akibatnya seperti disinyalir oleh informan, masyarakat tidak pernah mengetahui kemana anggaran diimplementasikan dan apa manfaatnya bagi mereka. Agaknya pelibatan rakyat tidak dibatasi hanya pada saat diimplementasikan tetapi sekaligus sejak proses anggaran hingga evaluasi dan monitoring. Ini akan memberi jaminan bahwa anggaran benar-benar terserap sesuai yang direncanakan.

SIMPULAN

Mewujudkan anggaran yang menjamin meningkatnya kesejahteraan masyarakat melalui upaya meningkatkan IPM Kabupaten Jember untuk periode tahun anggaran 2014 sangat tergantung pada *power will* pemerintah semenjak proses formulasi, implementasi hingga evaluasi. Agar anggaran tepat sasaran maka formulasi anggaran dilakukan dengan mengakomodasi kebutuhan riil gender yang didasarkan pada data terpilah berbasis gender. Tetapi belum semua SKPD/Dinas di Kabupaten Jember telah memiliki data terpilah berdasarkan gender.

Untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi, pemerintah Kabupaten Jember hendaknya mengagendakan dilakukannya analisis gender terhadap capaian program seluruh SKPD/Dinas dengan menerapkan analisis SWOT atau Gender Analysis Pathways (GAP). Selanjutnya hasil dari proses ini akan menjadi acuan bagi kebijakan formulasi anggaran pada periode yang akan datang. Pelibatan masyarakat perlu ditingkatkan sejak proses formulasi anggaran, implementasi hingga evaluasi.

DAFTAR PUSTAKA

Agustono, Leo, 2008, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.

Bake, Jamal, 2003, *Modul Proses Penyusunan APBD yang transparan dan partisipatif*, Jakarta: FITRA dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi KI Jakarta.
Bappenas, 2006, *Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*, Jakarta.

- Bastian, Indra, 2006, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Cooper, Lourdes M & Elliot, Jenifer A, 2000, *Public Participation and Social Acceptability in Philippine*, ELA Process, September 2000.
- Darise, Nurlan, 2006, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Indeks Kelompok Gramedia.
- Fahrodjih, Ikhwan; Najih, Mokh, 2008, *Menggugat Peran DPR dan BPK dalam Reformasi Keuangan Negara*, Malang: InTrans Publishing.
- Faqih, Mansour, 2005, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Friedmann, John ,1992, *Empowerment: : The Politics of Alternative Development*, Cambridge: Blackwell, 1992, hal. 59.
- Jhoachim Wehner, “Parliamentary staff Training Program Effective Financial Scrutiny: The Role Parliament in Public Financ”, dalam *Jurnal Bisnis dan Ekonomi Politik*, Vol 7 Nomor 1, 2006.
- John Cullis & Phip Jones, 1998, *Pubic Finance and Public Choice*, Oxford: Oxford University Press.
- Kartikasari, Dian; Mastuti, Sri, *Panduan Advokasi Anggaran*, Jakarta: FITRA dan KPI.
- Nugroho, Trilaksono, Suhadak, 2007, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam penyusunan APBD di Era Otonomi*, Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumen FIA UNIBRAW.
- Mardiasmo, 2004, *Otonomo dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi Offset
- Mastuti, Sri, 2007, “Dampak anggaran netral gender” dalam Sri Mastuti, et.al, *nggaran Responsif Gender Konsep dan Aplikasi*, Jakarta: CiBa
- Mastuti , Sri ,2007 ,“Dampak Anggaran Netral Gender” dalam Sri Mastuti, et..al, *Anggaran Responsif Gender Konsep dan Aplikasi*, Jakarta: CiBa.
- Mindarti, Lely Indah, *Revolusi Administrasi Publik*, 2007, Malang: Bayumedia Publishing.
- Unir, Dasril. 2005, *Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: YPAPI.
- Puspitisari, Hesti; Wahyudi, Iman; Kurniawan, Lutfi J, 2006, *Marginalisasi dalam Anggaran Publik*, Jakarta: MCW dan YAPPIKA.
- Rinusu dan Sri Mastuti, 2003, *Panduan Praktis Mengontrol APBD*, Jakarta: Ciba dan FES.