

Ide-ide untuk
Pemantapan Jati Diri
Ilmu Administrasi Negara

***Ide-ide untuk Pemantapan Jati Diri
Ilmu Administrasi Negara***

Copyright @ Capiya publishing

Cetakan pertama 1, 2011

Design Cover : Nanto

Editor : Argo Pambudi

Tata letak : Topo

Penerbit : CAPIYA PUBLISHING

Jl. Banuriyadi Kadir No. 1 Kenjeran Surabaya

Jl. Kaliurang Km 7. Jl. Flamboyan II No. 14a Yogyakarta

Email: capiya.inc@gmail.com

xviii + 554 – 17,5 x 25,5

ISBN 978-602-97348-7-6-0



Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun, termasuk fotokopi, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Dicetak oleh Percetakan Kanisius Yogyakarta

Kata Pengantar Editor

Eks Ketua Penyelenggara Simposium Nasional
Ilmu Administrasi Negara
di Universitas Negeri Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011

Drs. Argo Pambudi, M.Si.

Assalamu'alaikum w.w.

Pertama-tama Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan nikmat, rahmat dan karunia-Nya sehingga acara *Simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara* pada tanggal 25 – 26 Maret 2011 lalu dapat berjalan dengan baik. Oleh karenanya hasil simposium tersebut dapat dirangkum dalam buku ini.

Pertama-tama perlu kami sampaikan bahwa penyelenggaraan acara simposium tersebut merupakan rangkaian program kerja pengurus Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi Universitas Negeri Yogyakarta, dalam rangka memperkenalkan Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang baru saja lahir di Universitas Negeri Yogyakarta. Disamping itu bagi komunitas Ilmu Administrasi Negara – yang terdiri dari pengajar, peneliti, pemerhati, pembina Ilmu Administrasi Negara dan mahasiswa – acara simposium tersebut merupakan *ajang pergaulan* ilmiah yang memiliki keistimewaan tersendiri. Melalui simposium tersebut peserta bisa berinteraksi secara langsung, berdiskusi mempromosikan ide atau gagasan, menginformasikan hal-hal baru, dan kemudian terbuka kesempatan untuk dilanjutkan dalam bentuk interaksi yang lain. Selain itu, acara simposium tersebut juga dimanfaatkan untuk “*kulo nuwun*”, Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang baru ini ingin mengintegrasikan diri ke dalam komunitas tersebut.

Dari sisi substansi tema, simposium tersebut terbuka untuk tema apa saja, sesuai dengan minat peserta sepanjang masih berada dalam ranah ilmu Administrasi Negara dewasa ini, untuk dipresentasikan dan dibahas.

Penyelenggaraan simposium tersebut dilatarbelakangi oleh keprihatinan para peng-gagas terkait dengan beberapa hal berikut ini :

1. Sudah lama dirasakan bahwa di Indonesia istilah *Administrasi Negara* banyak te-rabaikan, bahkan bisa dikatakan “*terlantar*”. Banyak pengertian administrasi negara dipahami secara tidak tepat benar, kurang valid atau melenceng dari apa yang dimak-sudkan. Paling tidak, ada *perbedaan persepsi* dalam memahamami konsep adminis-trasi negara di antara masyarakat awam, masyarakat ilmiah di Perguruan Tinggi, para pejabat di pemerintahan dan bahkan di kalangan rekan-rekan wartawan. Pemahaman yang tidak tepat benar ini terus berkembang dan telah menjadi salah kaprah, “menga-ka” dan cenderung mempengaruhi pola pikir mereka.
2. Dalam kenyataan empiris istilah *Hukum Tata Negara* dan *Peradilan Tata Usaha Ne-gara* terasa *jauh lebih populer*. Istilah-istilah tersebut jauh lebih sering digunakan dari-pada istilah *Hukum Administrasi Negara*. Padahal domain dan substansi yang diatur-nya kurang lebih sama. Beberapa isu muthakhir membuktikannya.
 - a. Diajukannya *RUU Administrasi Pemerintahan* kepada DPR (Januari 2011) se-bagai respon atas penegakan hukum oleh aparaturnegara yang belum berjalan dengan baik, masih maraknya kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), perso-alan birokrasi yang belum efektif, dan masih jauh dari ideal untuk menghadirkan pemerintahan yang baik (*good governance*), dan sebagainya. Pertanyaannya : *Mengapa istilah Administrasi Negara tidak dipakai ? Mengapa bukan RUU Admi-nistrasi Negara* untuk menyebut aturan-aturan hukum tersebut ? Padahal RUU itu nantinya akan mengatur tugas dan kewajiban, wewenang dan tanggung-jawab aparaturnegara yang selama ini banyak di-*claim* sebagai bidang kajian Ilmu Ad-ministrasi Negara.
 - b. Dalam khasanah *Reformasi Birokrasi di Indonesia*, khususnya dalam Peraturan Menpan No : PER/15/M.PAN/7/2008 tentang *Pedoman Umum Reformasi Birokra-si* beserta lampirannya, istilah *Administrasi Negara* tidak digunakan – bahkan se-perti *tidak dikenal*.
 - c. Dalam dunia pers di Indonesia, pembagian atau pembedangan tulisan tidak per-nah menggunakan istilah *Administrasi Negara* ini. Apakah pers tidak menganggap penting Administrsai negara sebagai bidang yang perlu diberitakan ? Kami yakin tidak, namun hanya oleh karena faktor *pemahaman istilah Administrasi Negara yang kurang komprehensif* saja. Harian Kompas – yang kami pandang sebagai media massa terbesar di Indonesia – jarang sekali menggunakan istilah ini dalam

heading yang ditampilkannya. Istilah yang sering digunakan dalam *heading* adalah : *ekonomi, politik dan hukum, pendidikan dan kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, hubungan internasional dan olah raga*. Hal ini menjadi salah satu faktor keprihatinan kami terkait dengan menurunnya popularitas pemakaian istilah Administrasi Negara ini. Media massa memiliki pengaruh besar dalam sosialisasi penggunaan istilah di masyarakat.

Beberapa bukti empiris di atas membuktikan bahwa istilah Administrasi Negara di Indonesia dewasa ini telah banyak *terlantar*.

3. Selanjutnya, puncak keprihatinan kami muncul ketika mulai beberapa tahun lalu universitas terbesar di Indonesia yang selama ini menyelenggarakan Program Studi Ilmu Administrasi Negara dan menjadi *panutan* banyak perguruan tinggi di Indonesia *telah menanggalkan trade mark Ilmu Administrasi Negara* ini dan menggantinya dengan Jurusan/Program Studi *Manajemen dan Kebijakan Publik*. Rasa-rasanya *trade mark* baru ini cenderung *mereduksi konsepsi dan eksistensi Administrasi Negara* selama ini. Perubahan nama itu cenderung *membatasi diri ke ranah yang terlampau sempit, pragmatis, teknis dan aplikatif*. Padahal program studi yang diselenggarakan tetap S-1, dan tidak berubah menjadi program profesi (D-4). Logika kami, kalau lembaga besar – yang selama ini menjadi pelopor dan panutan pengembangan Ilmu Administrasi Negara – sudah melakukan reduksi konsepsi seperti itu, maka sudah tentu akan diikuti yang lebih kecil. Akhirnya, bila mana tidak ada kepedulian yang membumi dari komunitas administrasi negara – para ilmuwan, peneliti dan pengajar Program Studi Ilmu Administrasi Negara – terhadap fenomena di atas, maka lambat laun fenomena itu akan mengancam dan akan membentuk persoalan tersendiri, berupa *hilangnya roh dan landasan filosofi* bagi eksistensi ilmu administrasi negara di Indonesia ke depan.

Demikianlah latar belakang penyelenggaraan simposium tersebut. Simposium tersebut mencoba “meluruskan” kembali atau menempatkan kembali ke *track* ideal pemanfaatan istilah Administrasi Negara yang telah tereduksi ke ranah yang terlampau sempit dan pragmatis. Kalau Nicolas Henry (1979) berhasil merumuskan paradigma-paradigma administrasi negara sampai dengan tahun 1975 maka mungkin sekarang sudah saatnya merumuskan paradigma ilmu Administrasi Negara terbaru. Mungkinkah rumusan paradigma ini muncul dari simposium tersebut ? Jawabannya mungkin saja. Paling tidak berupa gagasan baru yang mampu menginspirasi perumusan bentuk paradigma Administrasi Negara mutakhir pasca Nicolas Henry tersebut. Inilah urgensi penyusunan hasil simposium tersebut dalam sebuah buku yang lebih representatif.

Demikianlah kata pengantar buku ini. Akhir kata semoga idealisme Simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara yang telah terselenggara tersebut bisa menjadi kenyataan dan bermanfaat untuk pengembangan *Ilmu Administrasi Negara ke depan*.

Wassalamu'alaikum w.w.

Yogyakarta, 5 Agustus 2011

Drs. Argo Pambudi, M.Si.

Daftar Isi

– Halaman Judul.....	i
– Kata Pengantar Editor/Eks Ketua Panitia Simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara untuk Indonesia FISE Universitas Negeri Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011	iii
– Daftar Isi.....	vii
– Makalah Pengantar : Berfikir Jernih tentang Administrasi Negara : Menuju Masyarakat Madani Oleh : <i>Prof. Dr. H. Jusuf Irianto, M.Com.</i> Guru Besar Ilmu Administrasi Negara Universitas Airlangga, Surabaya	xi

BAGIAN I

BIDANG REFORMASI BIROKRASI DAN SUMBER DAYA MANUSIA

1. Reformasi Rekrutmen CPNS di Kabupaten Sleman, Suatu Perspektif Reformasi Administrasi Oleh : <i>Wayu Eko Yudiatmaja</i> (Universitas Andalas, Padang)	2
2. Sertifikasi Kompetensi Pejabat Struktural sebagai <i>Quality Assurance</i> Kapasitas Penyelenggaraan Pemerintahan Oleh : <i>Agus Wahyu Adianto, S.Psi., S.E.</i> (Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI)	15
3. <i>Public Service Motivation</i> dan Urgensinya dalam Rekrutmen dan Seleksi CPNS Oleh : <i>Drs. Syamsir, M.Si</i> (Universitas Negeri Padang)	41
4. <i>Mystery Shopping</i> sebagai Alat Untuk Mengontrol dan Mengukur Kinerja Pegawai <i>Frontline</i> Pelayanan Publik Oleh : <i>Fajar Rezky Aprilian, S.IP & Dr. Ali Rokhman</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	58

5.	Peranan Sikap Aparatur dalam Peningkatan Kepuasan Warga dengan Pelayanan Publik Oleh : <i>Drs. H.Dasman Lanin, M.Pd.</i> (Universitas Negeri Padang)	76
6.	Membangun Budaya Birokrasi Indonesia Oleh : <i>Chafid Diyanto, S.Sos & Dr. Ali Rokhman</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	91
7.	Ethical Consideration in the public Service Practices A Comparative Analysis between Indonesia and Malaysia Oleh : <i>Dr. Solatun Dulah Sayuti</i> (Academy of Malay Studies University of Malaya, Kualalumpur, Malaysia)	102
8.	Aspek Budaya dan Adaptasi Birokrasi terhadap Penyimpangan Oleh : <i>Dr. Rawuh Edy Priyono</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	125
9.	Politisasi Birokrasi Era Pilkada Langsung Oleh : <i>Abdul Hamid, M.Si</i> (Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten)	132
10.	Ketidakpatutan dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI : <i>Perilaku Fraud</i> Oleh : <i>Ayi Karyana, M. Si & Yuli Tirtariandi El Anshori, SIP, MAP</i> (Universitas Terbuka)	146
11.	Format dan Efektifitas Reformasi Birokrasi Indonesia Oleh : <i>Drs. Argo Pambudi, M. Si</i> (Universitas Negeri Yogyakarta)	164
12.	<i>Affirmative Action</i> dalam Rekrutmen Tenaga Honorar Daerah Oleh : <i>Kurnia Nur Fitriana, S.I.P</i> (Universitas Negeri Yogyakarta)	174
13.	Pelayanan Publik dan Etos Kerja Aparatur Pemerintah Oleh : <i>Sugi Rahayu, M.Pd., M.Si.</i> (Universitas Negeri Yogyakarta)	202
14.	Mewujudkan <i>Good Governance</i> Melalui Pendekatan Spritual sebagai Perspektif dalam Kerja Oleh : <i>Rosidah, M.Si.</i> (Universitas Negeri Yogyakarta)	210
15.	Upaya Pemberantasan Korupsi dalam Birokrasi Indonesia Oleh : <i>Chasidin, S.Sos dan Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.</i> (MAP Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	220

BAGIAN II

BIDANG KEBIJAKAN PUBLIK

1.	Liberalisasi dalam Formulasi Kebijakan Tata Ruang Kota Wilayah (Studi Tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian di Tepian Kota Surakarta Suatu Perspektif Ekonomi Politik Oleh : <i>Drs. Budiman Widodo, M.Si.</i> (STIA ASMI Solo)	232
----	--	-----

2. Suatu Tinjauan Tentang Kebijakan Simbolisasi Agama di Sekolah Kota Padang
Oleh : *Siska Sasmita, MPA.* (Universitas Negeri Padang) 255
3. *Rent Seeking Behaviour* dalam Relasi Birokrasi dan Dunia Bisnis
Oleh : *Syamsul Ma'arif, S.IP., M.Si.* (Jurusan Ilmu Administrasi Negara UNILA,
Lampung) 263
4. Perspektif Multidimensional dalam Kebijakan Publik
Oleh : *Dra. Sri Djoharwinarli, SU.* (FISIPOL Universitas Gadjah Mada,
Yogyakarta) 277
5. Kebijakan Pembentukan Komponen Cadangan di Indonesia
Oleh : *Suryo Wibisono, S.IP & Dr. Ali Rokhman* (MAP Universitas Jenderal
Soedirman, Purwokerto) 285
6. Negara dan Penguasaan Tanah
Oleh : *Dr. Winarti, M.Si.* (Universitas Slamet Riyadi, Surakarta) 297
7. Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dalam Perspektif Otonomi Daerah
(Tinjauan Kota Bengkulu dan Kabupaten Bengkulu Selatan)
Oleh : *Prof. Dr. H.Masyhudzulhak Djamil Mz. S.E., MM.* (STIA Bengkulu) 334
8. Kajian Evaluasi Program Kebijakan Tiga Pilar Pembangunan Kota Bengkulu
Oleh : *Dr. Nour Farozi Agus, SE., M. Si.* (STIA Bengkulu) 344
9. Menelusuri Wacana Pengelolaan Hutan oleh Negara di Pulau Jawa
Oleh : *Yanuardi, M. Si.* (Universitas Negeri Yogyakarta) 354
10. Reformasi Perizinan di Kabupaten Solok, Sumatera Barat
Oleh : *Afriva Khaidir, MAPA, Ph.D.* (Universitas Negeri Padang) 369
11. Kebijakan Berbasis Politik Rekognisi dan Resolusi Konflik Etnik :
Kisah Sukses dari Kotawaringin Timur Kalimantan Tengah
Oleh : *Dr. Suharno, S.Pd, M.Si.* (Universitas Negeri Yogyakarta) 384

BAGIAN III

BIDANG DESENTRALISASI DAN KELEMBAGAAN LOKAL

1. Akan Diputar Ke Manakah Kedudukan Desa : Tetap sebagai Self Governing
Community, Ke Local State Government, atau Ke Daerah Otonom ?
Oleh : *Dr. Hanif Nur Cholis, M.Si.* (Universitas Terbuka) 398
2. Analisis Belanja Daerah Pasca UU No. 32 tahun 2004 dan Beberapa
Dampaknya terhadap Kinerja Pembangunan
Oleh : *Dr. Slamet Rosyadi* (MAP Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto) ... 418

3.	Memotret Kelembagaan Kecamatan menuju Optimalisasi Peran Kecamatan dalam Memberikan Pelayanan kepada Masyarakat (Studi pada Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul) Oleh : <i>Shafiera Amalia, SIP</i> . (Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI)	439
4.	Kerjasama antar Daerah di Indonesia : Isu dan Tantangan Oleh : <i>Dr. Hardi Warsono, MPP</i> (Universitas Diponegoro, Semarang)	461
5.	Pemberdayaan Lembaga Pemerintahan Nagari melalui Pendekatan <i>Balanced Scorecard</i> Oleh : <i>Drs. Karjuni Dt. Maani, M.Si.</i> (Universitas Negeri Padang)	473
6.	Manajemen Bencana Alam di Jawa Tengah Oleh : <i>Dr. Dra Hartuti Purnaweni, MPA.</i> (Universitas Diponegoro, Semarang)	483
7.	Pengorganisasian Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) di Desa Kalongsawah, Kecamatan Jasing, Kabupaten Bogor Oleh : <i>Ayi Karyana, M. Si & Yuli Tirtariandi El Anshori, SIP, MAP.</i> (FISIP Universitas Terbuka)	493
8.	Mengapa Sultan harus Menjadi Gubernur ? Oleh : <i>Dr. Samodra Wibawa dan Ahmad Juary</i> (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)	515
9.	Otoritas Tradisional dan Prospeknya dalam Pemerintahan Nagari yang Partisipatif Oleh : <i>Drs. Yasril Yunus, M.Si.</i> (Universitas Negeri Padang)	531
10.	Peran Pemerintah Lokal dalam Pengurangan Resiko Bencana Oleh : <i>Putri Amal Wijayanti, S. Sos dan Dr. Slamet Rosyadi, M. Si.</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	541

Lampiran :

1.	Kesimpulan Simposium Nasional Ilmuwan Administrasi Negara untuk Indonesia di Universitas Negeri Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011	547
2.	Naskah Deklarasi Pembentukan Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (ASIAN).....	550

BAGIAN **III**

**BIDANG DESENTRALISASI
DAN
KELEMBAGAAN LOGAL**

Analisis Belanja Daerah Pasca UU No. 32 Tahun 2004 dan Beberapa Dampaknya terhadap Kinerja Pembangunan Daerah

Oleh :

Dr. Slamet Rosyadi

(Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)

ABSTRACT

Local government expenditure (LGE) is a strategic instrument to measure a political commitment in addressing local public needs. Ideally, LGE in particular for development allocation is determined with a proper portion. Ironically, most of local governments expend their local expenditure for financing apparatus salary. As a consequence, public is not able to benefit from LGE particularly the poor group. Base on this issue, this study was aimed at analysing patterns of LGD after the implementation of Law No. 32/2004 on Local Government.

By using secondary data, this study selecting Kebumen Local Government as a research sample found that LGE is dominated for apparatus expenditure. On the contrary, capital expenditure representing development invesment for fulfilling public needs showed insignifantly unchanged proportion over last five years (2005-2009) after the implementation of regional autonomy law. Overwhelming number of local government apparatus for last five years was one of the triggers. As a consequence, some development issues such as poverty alleviation and level of public health quality are neglectful.

Key words : local goverment expenditure, development, regional autonomy

I. LATAR BELAKANG MASALAH

Peran pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan umum di negara berkembang seperti Indonesia memainkan peranan penting. Hal ini sangat beralasan karena pasar gagal berperan dalam mengatasi problem sosial ekonomi. Mekanisme pasar yang digaungkan oleh aliran Smithian yang membiarkan berkembangnya kekuatan interaksi komponen masyarakat agar tercipta keseimbangan tidak terbukti efektif untuk konteks negara berkembang (lihat Soetono, 2010:12).

Kinerja pemerintah khususnya pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan umum daerah tidak lepas dari kebijakan pendanaan dan anggaran. Dengan otoritas dan mandat yang dimiliki, pemerintah daerah wajib untuk menyelenggarakan berbagai urusan publik yang tujuan akhirnya menyejahterakan masyarakat. Dalam konteks inilah, anggaran publik yang tercermin dalam anggaran pendapatan belanja daerah memegang peran penting untuk menjadi instrumen perubahan sosial yang diinginkan.

Namun demikian, persoalan yang muncul adalah mengapa belanja publik pemerintah daerah begitu minimal untuk dialokasikan pada kebutuhan mendasar masyarakat seperti pendidikan dan kesehatan? Hasil statistik BPS periode 1997-2006 memberikan bukti betapa minimalnya dampak kesejahteraan masyarakat yang dapat direalisasikan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam era desentralisasi. Tingkat penangguran, tingkat inflasi, proporsi penduduk miskin dan indeks pembangunan manusia dalam kurun waktu 10 tahun terakhir belum mengalami perubahan yang signifikan (Retnandari, 2009:400). Dalam konteks inilah, penelitian ini berangkat dengan harapan dapat melihat kesungguhan pemerintah daerah khususnya Kebumen dalam mengalokasikan belanja publik untuk kesejahteraan umum pasca UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diimplementasikan.

Penelitian ini merumuskan pertanyaan sebagai berikut: Bagaimana alokasi belanja publik Pemerintah Kabupaten Kebumen khususnya untuk bidang pendidikan dan kesehatan? Bagaimana dampak alokasi belanja publik terhadap tingkat penangguran, proporsi penduduk miskin dan indeks pembangunan manusia selama era desentralisasi ?

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi alokasi proporsi belanja publik untuk bidang pendidikan dan kesehatan yang dilakukan oleh Pemkab Kebumen selama kurun waktu 5 tahun terakhir. Manfaat penelitian ini adalah untuk mendapatkan informasi penting mengenai komitmen pemerintah lokal dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

II. PENDEKATAN ANGGARAN PUBLIK

Setiap tahunnya pemerintah pusat maupun daerah merancang sisi penerimaan dan pengeluaran dalam bentuk anggaran penerimaan dan pendapatan belanja pusat/daerah guna menunjang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Dari anggaran akan tercermin

pula komitmen pemerintah untuk merespon persoalan-persoalan publik yang menjadi urusan pemerintah.

Terkait dengan persoalan anggaran, Adrian Fozzard (dalam Waidl dkk, 2008:8) membagi dua isu pokok anggaran. Pertama, apa yang menjadi dasar bagi alokasi sumber daya, termasuk anggaran? Ada lima pendekatan untuk menjawab pertanyaan tersebut. 1) Pendekatan *public goods (market failure)*, yaitu bagaimana barang-barang publik yang gagal disediakan oleh pasar menjadi layak untuk dan perlu disediakan dan dianggarkan pemerintah, 2) pendekatan *marginal utility* atau *cost effectiveness*, yaitu bagaimana belanja yang hemat tetapi efektif melalui perhitungan tiap unit dan antarunit pengeluaran, 3) pendekatan *allocative efficiency*, yaitu bagaimana memastikan adanya efisiensi alokasi melalui analisis biaya dan manfaat, 4) pendekatan pilihan warga atau pembuatan keputusan kolektif, dan 5) pendekatan keadilan atau *equity*, yaitu bagaimana anggaran diukur dari keberhasilan peran pemerintah mengurangi kemiskinan dan ketimpangan sosial.

Isu lain yang berkaitan dengan bagaimana proses penganggaran dijalankan dapat dijelaskan dengan lima pendekatan (dalam Waidl dkk, 2008:8-9). Pertama, pendekatan penganggaran administratif, yaitu alokasi berdasarkan tugas dan fungsi berbagai lembaga dan dinas pemerintah untuk mencapai sasaran tertentu. Kedua, pendekatan nasionalisme, yaitu bagaimana mengalokasikan anggaran lebih efisien dan efektif melampaui berbagai tugas dan fungsi berbagai lembaga dan dinas pemerintah. Ketiga, pendekatan inkrementalisme, yaitu alokasi anggaran berdasarkan perubahan gradual dan bertahap, sesuai dengan kebijakan politik dan aturan main yang ada. Keempat, pendekatan *public choice*, yaitu bagaimana mengutamakan kepentingan publik daripada kepentingan birokrat. Hal ini dapat diuji dari bagaimana alokasi anggaran untuk kepentingan rakyat dengan belanja pegawai. Oleh karena itu, keputusan anggaran harus melibatkan politisi. Dalam hal ini, peran politisi harus lebih besar dan kuat ketimbang birokrat karena ia merupakan cermin kepentingan publik. Kelima, *principals dan agents*, yaitu bagaimana memperluas peran *principals*, dalam hal ini masyarakat terhadap si agen, birokrat dan politisi. Transparansi dan akuntabilitas dalam hal ini menjadi kata kunci kesuksesan.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Kebumen dengan menggunakan data sekunder terutama data APBD Kabupaten Kebumen selama 5 tahun terakhir (Tahun Anggaran 2005-2009) dan data statistik lainnya yang relevan untuk mendapatkan informasi tentang perkembangan tingkat pengangguran, proporsi penduduk miskin dan indeks pembangunan manusia.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data sekunder. Alasannya, data anggaran dan dampaknya telah terdokumentasi dengan baik sehingga dapat siap dimanfaatkan untuk kepentingan analisis. Dengan demikian, penelitian ini mengandalkan pada jenis data yang telah dikumpulkan oleh pihak lain untuk tujuan tertentu (McNabb, 2002:56). Oleh karena itu, diperlukan kehati-hatian dalam melakukan penafsiran data sekunder agar menjamin terpenuhinya tujuan penelitian (McNabb, 2002:57). Dengan kata lain, peneliti didorong untuk menghasilkan analisis yang lebih inovatif terhadap fakta yang ada dibandingkan apa yang telah dilakukan oleh pihak lain. Data akan dianalisis dengan statistik deskriptif seperti persentase dan analisis kecenderungan (*trend*). Dengan demikian, hasil olah statistik ini akan ditafsirkan guna memenuhi tujuan penelitian.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kemampuan Daerah dalam Menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Hasil penelitian menemukan bahwa kemandirian Kabupaten Kebumen yang ditunjukkan dari kemampuannya dalam menggali PAD masih sangat minim. Rata-rata perolehan PAD selama kurun waktu 2005-2009 sebesar Rp 59,3 milyar atau hanya menyumbang sebesar 4,04 persen terhadap APBD. Sementara proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah juga masih kecil, dengan rata-rata sebesar 8,024 persen (lihat Tabel 1). Akibatnya, ketergantungan daerah terhadap intervensi pusat semakin besar.

Tabel 1
Proporsi PAD terhadap Total Pendapatan (dalam %)

<i>Tahun</i>	<i>PAD (dlm Jutaan)</i>	<i>Proporsi PAD terhadap Pendapatan Daerah</i>	<i>Kontribusi PAD terhadap APBD</i>
2005	28,781	6,300	3,051
2006	92,533	12,964	6,946
2007	54,260	6,912	3,354
2008	58,599	6,841	3,415
2009	62,281	7,102	3,416

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Nampak jelas bahwa Kabupaten Kebumen bergantung sekali terhadap bantuan pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU). Tabel 1 menunjukkan bahwa selama lima tahun terakhir sumbangan DAU terhadap pendapatan daerah mencapai 74,793 persen, sementara sisanya diperoleh dari PAD dan pendapatan lainnya. Porsi DAU yang besar ini sebagian

besar dialokasikan untuk belanja pegawai. Dengan demikian, otonomi daerah tidak otomatis membuat daerah mampu membiayai belanja aparaturnya.

Tabel 2
Sumbangan DAU dalam Pendapatan Daerah

Tahun	Dana Alokasi Umum	Persentase DAU terhadap APBD	Persentase DAU terhadap Pendapatan Daerah
2005	362,789	38,456	79,407
2006	536,688	40,285	75,189
2007	585,364	36,184	74,569
2008	616,396	35,924	71,960
2009	638,804	35,038	72,840
Rata-rata	548,008	37,178	74,793

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

B. Pola APDB Kabupaten Kebumen

Lebih jauh, studi ini melaporkan bahwa pola APBD Kabupaten Kebumen selama lima tahun terakhir cenderung "lebih besar pasak daripada tiang". Dengan kata lain, pendapatan daerah otonom lebih kecil daripada belanjanya. Akibatnya, daerah otonom setiap tahunnya kerap kali mengalami persoalan defisit anggaran (lihat Tabel 3).

Tabel 3
Pola APBD Kabupaten Kebumen

Tahun	Total Pendapatan (dalam Jutaan)	Total belanja (dalam Jutaan)	Belanja Pegawai (dalam Jutaan)	Belanja Modal (dalam Jutaan)	Defisit
2005	456,875	486,505	294,972	1,092	-29,630
2006	713,786	618,434	319,986	3,443	95,352
2007	784,992	832,744	419,912	239,875	-47,752
2008	856,576	859,246	525,591	160,041	-2,670
2009	876,994	946,181	604,647	159,361	-69,187

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Defisit anggaran lebih banyak disebabkan oleh meningkatnya proporsi belanja pegawai daripada belanja modal. Data mengindikasikan bahwa jumlah PNS di Kabupaten Kebumen dalam kurun lima tahun terakhir mengalami pertumbuhan yang sangat pesat

kecuali pada tahun 2005 dan 2006. Meningkatnya jumlah PNS di Kabupaten Kebumen terjadi pada saat dan setelah perubahan politik desentralisasi yang semula memberikan kewenangan politik yang besar kepada daerah kemudian daerah hanya melaksanakan urusan-urusan administratif sebagaimana diatur dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Ada kemungkinan untuk melaksanakan sejumlah urusan wajib dan urusan pilihan, daerah membutuhkan tambahan aparatur. Namun sayangnya, kebijakan penambahan aparatur justru semakin menciptakan ketergantungan yang besar dari Kabupaten terhadap Pusat.

Tabel 4
Jumlah PNS di Kabupaten Kebumen

<i>Tahun</i>	<i>Jumlah PNS</i>	<i>Pertumbuhan PNS</i>
2005	13.013	-0,558
2006	12.981	-0,246
2007	14.077	8,443
2008	14.321	1,733
2009	15.763	10,069

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Pertumbuhan jumlah PNS di Kabupaten Kebumen yang demikian pusat berakibat pada meningkatnya alokasi belanja pegawai, sementara belanja modal cenderung mengalami porsi yang semakin menyusut (lihat Tabel 5). Proporsi belanja pegawai selalu diatas 50 persen dari total belanja daerah. Sebaliknya, proporsi belanja modal yang notabeneanya untuk investasi pembangunan justru semakin menjauh dari angka 20 persen.

Tabel 5
Belanja Pegawai dan Belanja Modal

<i>Tahun</i>	<i>Persentase Belanja Pegawai</i>	<i>Persentase Belanja Modal</i>
2005	60,631	0,224
2006	51,741	0,557
2007	50,425	28,805
2008	61,169	18,626
2009	63,904	16,843

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

C. *Belanja Kesehatan dan Pendidikan yang Minim*

Akibat belanja aparatur yang cenderung meningkat pesat, belanja publik khususnya bidang kesehatan dan pendidikan jauh dari harapan publik maupun ketentuan perundang-undangan. Sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945, pemerintah termasuk pemerintah daerah diharuskan mengalokasikan 30 persen belanja publik dari APBN/APBD untuk bidang pendidikan. Sementara itu, telah ada kesepakatan antara pemerintah daerah dan Kementerian Kesehatan untuk mengalokasikan dana APBD untuk belanja kesehatan sebesar minimal 15 % (IRDA, 2002).

Tabel 6
Proporsi Belanja Kesehatan dan Pendidikan

<i>Tahun</i>	<i>Persentase Belanja Kesehatan</i>	<i>Persentase Belanja pendidikan</i>
2005	8,916	3,959
2006	5,207	3,266
2007	8,876	8,276
2008	9,051	8,702
2009	11,108	8,994

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Alokasi belanja kesehatan dan pendidikan di Kabupaten Kebumen tidak jauh berbeda hasilnya dengan Survey yang dilakukan oleh the Asia Foundation pada tahun 2002. Proporsi belanja kesehatan dan pendidikan di Kebumen masih jauh dari angka harapan publik maupun tuntutan normatif konstitusi. Angka belanja kesehatan masih jauh dari kesepatan 15 persen, sementara angka belanja pendidikan masih jauh dari kuota 30 persen (lihat Tabel 6).

D. *Dampak APBD terhadap Kinerja Pembangunan Daerah*

Belanja daerah idealnya dialokasikan untuk kepentingan masyarakat karena berperan sebagai alat kebijakan fiskal. Melalui belanja daerah diharapkan dapat menstabilkan perekonomian dan mendorong pertumbuhan ekonomi (Suharyanto dalam Kumorotomo dan Purwanto, 2005). Dalam praktiknya, minimnya alokasi belanja modal telah memberikan dampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan dampak pengentasan kemiskinan yang tidak signifikan.

Tabel 6
Dampak APBD terhadap Pertumbuhan ekonomi dan Pengentasan Kemiskinan

<i>Tahun</i>	<i>Proporsi Belanja Modal</i>	<i>Pertumbuhan Ekonomi</i>	<i>Jumlah penduduk miskin</i>	<i>Persentase Penduduk Miskin</i>
2005	0,224	3,200	349300,000	29,830
2006	0,557	4,080	388700,000	32,490
2007	28,805	4,520	362400,000	30,250
2008	18,626	5,570	334870,000	27,870
2009	16,843	3,840	309610,000	25,730

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Data yang ditampilkan pada Tabel 6 menunjukkan bahwa penurunan alokasi belanja di Kabupaten sejak tahun 2008 telah memberikan efek negatif terhadap merosotnya pertumbuhan ekonomi. Meskipun pertumbuhan ekonomi bukan satu-satunya ukuran keberhasilan pembangunan, namun dapat menjadi indikasi awal mengenai bekerja tidaknya instrumen APBD dalam menstabilkan perekonomian lokal.

Menariknya, meskipun pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan, prestasi Kebumen untuk mengentaskan kemiskinan menunjukkan trend yang positif. Sejak tahun 2007 angka kemiskinan dapat ditekan hingga 2-3 persen selama 2007-2009 (lihat Tabel 6).

Tabel 7
Proporsi Penduduk Miskin di Tingkat Nasional dan Kebumen

<i>Tahun</i>	<i>Proporsi Penduduk Miskin Nasional</i>	<i>Proporsi Penduduk Miskin Kebumen</i>
2005	15,97	29,830
2006	17,75	32,490
2007	16,58	30,250
2008	15,42	27,870
2009	14,15	25,730

Sumber: BPS dan Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Prestasi dalam pengentasan kemiskinan sepiantas mengesankan meski didukung dengan anggaran pembangunan yang minim. Namun setelah dibandingkan dengan kinerja pembangunan nasional, kinerja pembangunan di Kabupaten Kebumen tidak begitu menonjol. Angka kemiskinan di Kebumen yang berhasil ditekan dengan rata-rata 2 persen per tahun masih jauh dibawah angka kemiskinan nasional. Artinya, jumlah rumah tangga

miskin di Kabupaten Kebumen masih lebih banyak daripada rata-rata jumlah rumah tangga miskin secara nasional. Situasi ini tidak lepas dari kecilnya proporsi belanja pembangunan yang dimaksudkan untuk mengatasi persoalan kemiskinan.

Berbeda dengan kinerja pengentasan kemiskinan, Pemerintah Kabupaten Kebumen berhasil dalam meningkatkan indeks pembangunan manusia (IPM) selama lima tahun terakhir. Bahkan capaian pada tahun 2009 mendekati angka capaian IPM di level nasional (lihat Tabel 8). Prestasi dalam IPM tampak paradoks dengan minimnya investasi pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan derajat kesehatan dan pendidikan yang menjadi komponen dalam IPM. Terlepas dari benar atau tidaknya data yang diterbitkan oleh Kabupaten Kebumen, kinerja pembangunan dalam ukuran IPM menunjukkan minimnya alokasi dana pembangunan tidak menjadi kendala bagi daerah untuk meningkatkan derajat kualitas manusianya.

Tabel 8
IPM di Tingkat Nasional dan Kebumen

<i>Tahun</i>	<i>IPM Nasional</i>	<i>IPM Kebumen</i>
2005	69,57	68,09
2006	70,10	68,11
2007	70,59	69,70
2008	71,17	69,87
2009	71,76	71,66

Sumber: BPS dan Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Secara spesifik, kinerja pembangunan di bidang pendidikan dan kesehatan justru menunjukkan hasil-hasil yang mengesankan. Di bidang pendidikan, indikator angka partisipasi kasar (APK) dan angka partisipasi murni (APM) selama kurun waktu 2005-2009 cenderung konstan pada angka yang tinggi untuk jenjang sekolah dasar dan sekolah menengah. Namun, tingkat partisipasi pada jenjang sekolah menengah atas masih di bawah 60 persen (lihat Tabel 9). Hal ini menunjukkan tantangan yang masih besar bagi Kebumen untuk meningkatkan akses masyarakat untuk mendapatkan layanan pendidikan ke jenjang sekolah menengah ke atas.

Tabel 9
Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar

Jenjang Pendidikan	2005		2006		2007		2008		2009	
	APK	APM	APK	APM	APK	APM	APK	APM	APK	APM
SD	103,7	91,28	104,1	91,97	101,95	95,10	101,96	95,11	102,23	95,89
SMP	92,03	67,22	93,35	68,56	94,25	71,22	95,01	71,23	95,39	77,68
SLTA	40,46	31,08	56,04	40,21	57,54	40,40	56,52	40,41	57,75	41,17

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Kinerja pembangunan kesehatan menunjukkan situasi yang belum menggembirakan di Kabupaten Kebumen. Data yang diterbitkan Dinas Kesehatan Kebumen (2005-2009) menyajikan tantangan yang masih besar khususnya upaya untuk mengatasi persoalan angka kematian ibu (AKI) dan angka kematian bayi (AKB) yang masih tinggi. Sementara itu, usia harapan hidup dan cakupan layanan puskesmas justru mengalami penurunan (lihat Tabel 10). Dengan demikian, alokasi belanja kesehatan yang belum sesuai harapan publik memberikan efek yang buruk terhadap derajat kualitas kesehatan masyarakat.

Kinerja Bidang Kesehatan	2005	2006	2007	2008	2009
Angka Kematian Ibu (AKI)	59,71/100.000 KH	54,61/100.000 KH	51,26/100.000 KH	50/100.000 KH	49,26/100.000 KH
Angka Kematian Bayi (AKB)	9,25/1.000 KH	8,46/1.000 KH	6,77/1.000 KH	5,1/1.000 KH	5,02/1.000 KH
Usia Harapan Hidup	68,8	68,93	68,93	70,6	70,3
Cakupan layanan Puskesmas	55,70 %	93,7 %	98 %	83,93 %	84,7 %

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

E. Pembahasan

Secara teoritik, desentralisasi yang direalisasikan dalam bentuk APBD dimaksudkan untuk menstabilkan perekonomian dan mendorong pertumbuhan ekonomi (Suharyanto dalam Kumorotomo dan Purwanto, 2005). Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa belanja daerah di Kabupaten Kebumen lebih banyak dihabiskan untuk komponen gaji pegawai. Artinya, pengambil manfaat terbesar dari anggaran belanja daerah adalah kelompok birokrasi daripada masyarakat luas. Situasi ini dapat dijelaskan dari pendekatan problem prinsipal-agensi. Dalam hal ini, pemerintah dan politisi daerah membelanjakan APBD yang notabeneanya adalah uang rakyat, tetapi porsi belanjanya tidak mencerminkan kebutuhan dan kehendak rakyatnya. Situasi ini dilatarbelakangi oleh "kontrak yang tidak sempurna" (*incomplete contract*) antara rakyat dan penguasa (von Hagen, dalam Shah, 2007).

Besarnya belanja rutin di Kabupaten Kebumen tidak lepas dari peningkatan jumlah pegawai negeri sipil di Kabuten Kebumen yang mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi yaitu sebesar 18 persen selama kurun waktu 2006-2009 atau bertambah 2.782 orang. Semakin banyak jumlah PNS di Kabupaten Kebumen, maka semakin memberikan beban anggaran yang semakin berat bagi Pemerintah Kabupaten Banyumas.

Besarnya alokasi belanja rutin berdampak negatif terhadap belanja pembangunan. Temuan menunjukkan bahwa angka pertumbuhan belanja rutin jauh lebih tinggi daripada belanja pembangunan. Situasi ini terjadi untuk semua komponen belanja untuk sektor-sektor pelayanan publik yang penting. Kasus untuk sektor kesehatan menunjukkan bahwa alokasi anggaran kesehatan masih jauh dari angka ekspektasi yaitu 15 persen, sementara alokasi anggaran pendidikan belum mampu mendekati kuota anggaran 30 persen. Dampaknya adalah capaian kinerja bidang kesehatan seperti angka kematian bayi dan ibu melahirkan yang masih tetap tinggi tidak mampu ditekan secara signifikan.

Terhadap sektor perekonomian, belanja pegawai yang mendominasi pengeluaran pemerintah tidak berdampak positif terhadap ekonomi daerah. Bahkan dalam kurun waktu 2005-2009, perekonomian Kebumen hanya tumbuh rata-rata 4 %. Namun demikian, pada tahun 2009 pertumbuhan ekonomi Kebumen justru menurun pada saat alokasi anggaran meningkat khususnya untuk belanja aparatur.

Seretnya belanja pembangunan berdampak negatif terhadap upaya pengentasan kemiskinan. Kemiskinan di Kabupaten Kebumen tidak mampu dientaskan secara cepat. Terlepas dari krisis ekonomi dan dampak kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM), proporsi belanja pembangunan yang kecil turut berperan dalam mempersulit upaya pengentasan kemiskinan. APBD yang sebenarnya dapat menjadi alat motivasi bagi Pemerintah Kabupaten Kebumen untuk mengembangkan program-program kreatif bagi kemakmuran rakyatnya nyatanya tidak dapat berbuat banyak untuk kepentingan masyarakat.

V. KESIMPULAN

Kajian ini menunjukkan bahwa alokasi belanja publik di tingkat lokal cenderung ditujukan untuk membiayai gaji aparatur daripada investasi pembangunan. Hal ini secara jelas ditunjukkan dari minimnya proporsi belanja pembangunan di bidang kesehatan maupun pendidikan selama kurun waktu 2005-2009. Bahkan proporsinya belum mampu memenuhi ekspektasi publik dan tuntutan konstitusi. Dengan demikian, penerima manfaat terbesar dari belanja publik adalah kelas birokrasi daripada masyarakat miskin yang jumlahnya masih sangat besar di tingkat lokal.

Akibat dari minimnya belanja pembangunan, kinerja pembangunan khususnya pengentasan kemiskinan dan peningkatan derajat kesehatan masyarakat berada pada level yang

tidak memuaskan. Meskipun angka kemiskinan di tingkat lokal dapat diturunkan setiap tahunnya, tetapi capainnya masih jauh di bawah angka kemiskinan nasional. Demikian pula capaian bidang kesehatan, beberapa indikator kesehatan seperti angka kematian ibu dan angka kematian bayi serta cakupan layanan kesehatan masyarakat belum mampu memenuhi harapan publik. Namun demikian, pembangunan bidang pendidikan justru menunjukkan hasil-hasil yang positif. Ternyata investasi bidang pendidikan yang relatif kecil tidak terlalu banyak mempengaruhi capaian kinerja bidang pendidikan. Temuan ini menunjukkan bahwa daerah memiliki perhatian yang tinggi terhadap upaya meningkatkan akses layanan pendidikan masyarakat meskipun belum ditopang dengan anggaran yang memadai.

Untuk meningkatkan efektivitas APBD dalam menjawab berbagai persoalan mendasar seperti pendidikan dan kesehatan, Pemerintah Kabupaten Kebumen hendaknya tidak lagi menambah jumlah pegawai di masa yang akan datang. Dengan kebijakan ini diharapkan anggaran yang terbatas dapat dioptimalkan untuk peningkatan belanja pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2005. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- _____ 2006. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- _____ 2007. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- _____ 2008. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- _____ 2009. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- BPS. 2005-2009. Kemiskinan. Diakses dari www.bps.go.id.
- McNabb, David E, 2002. *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management*. M.E.Sharpe, New York.
- Retnandari, Nunuk Dwi, 2009. Otonomi Daerah: Kesejahteraan Rakyat Meningkat? Dalam Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (Edt). *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Penerbit Gava Media, Yogyakarta.
- Shah, Anwar. 2007. *Budgeting and Budgetary Institutions*. The World Bank, Washington, D.C.
- Soetono, Bambang, Diani Sadiawati, dan Refly Harun. 2010. *Kajian dan Rekomendasi: Peningkatan Kualitas Substansi, Proses, Harmonisasi, dan Sinkronisasi Perda Pelayanan Publik*. Bappenas RI, Jakarta.

The Asia Foundation. 2002. *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal: Laporan Kedua (Juni-November 2002)*. USAID.

Waidl, Abdul, Arie Sudjito, dan Sugeng Bahagijo, 2008. *Mendahuluan Si Miskin, Buku Sumber bagi Anggaran Pro-Rakyat*. LKis Yogyakarta.