

Pengembangan Model Tata-Kelola Keuangan dalam Mengoptimalkan Anggaran Belanja Kota Makassar

DJAINUDDIN MAGGASINGANG

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Islam Makassar
email: djainumagas@gmail.com

Abstract. This article aims to identify the process of establishing the work program and budget plans, Identifying conformity with the work program budget plans, Identify the factors supporting the effectiveness of regional spending budget discussion, Finding the development of models of financial governance in the area of optimizing regional Budget Makassar. This study used a qualitative approach with descriptive methods. The results research: The process of establishing the program and work plan budget Makassar city Government refers to low. Factors influence the effectiveness of the state budget is society participation. Development of local financial governance model places emphasis on increasing society participation from the planning stage to the implementation stage of the evaluation and prevention of irregularities also function with the proper functioning of the internal control.

Keywords: financial arrangement, budgetin optimalization

Abstrak. Artikel ini bertujuan mengidentifikasi proses usulan rencana kegiatan dan penetapan rencana rencana kegiatan anggaran. Mengidentifikasi kesesuaian program kerja yang diusulkan melalui Musrembang dengan rencana kerja anggaran. Mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas pembahasan dan penetapan anggaran belanja daerah. Menemukan pengembangan model tata-kelola keuangan daerah dalam mengoptimalkan Anggaran Belanja Daerah Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan, proses penetapan program dan rencana kerja anggaran belanja Pemerintah Kota Makassar mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Usulan program kegiatan melalui Musrembang belum sesuai dengan rencana kerja anggaran. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas anggaran belanja daerah adalah kurangnya keterlibatan masyarakat, komitmen eksekutif dan legislatif serta kepentingan politik. Pengembangan model tata-kelola keuangan daerah memberikan penekanan pada peningkatan partisipasi masyarakat, mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap evaluasi pelaksanaan kegiatan dan juga fungsi pencegahan penyimpangan dengan memfungsikan pengawas internal.

Kata kunci: tata kelola keuangan, optimalisasi anggaran belanja

Latar Belakang

Seiring dengan eksistensi dan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah telah mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sistem yang sentralistik menjadi desentralisik, dimana daerah diberikan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Otonomi daerah bermakna memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada masing-masing daerah untuk mengembangkan daerahnya. Kewenangan otonomi yang luas mewajibkan

pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan (Halim, 2013: 229). Pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat laju pertumbuhan daerah, demokratisasi yang mendorong lahirnya keputusan politik. Implikasi dari kondisi ini, maka pemerintah telah merespons dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004,

Received: 12 Agustus 2015, **Revision:** 16 Oktober 2015, **Accepted:** 23 Desember 2015

Print ISSN: 0215-8175; **Online ISSN:** 2303-2499. Copyright@2015. Published by Pusat Penerbitan Universitas (P2U) LPPM Unisba Terakreditasi SK Kemendikbud, No.040/P/2014, berlaku 18-02-2014 s.d 18-02-2019

tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Undang-Undang otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah, karena melalui otonomi daerah kemandirian dalam menjalankan pembangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien (Yuliandriansyah, 2009).

Dengan diberlakukannya kewenangan otonomi daerah, diharapkan semua daerah di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya.

Anggaran Belanja Daerah merupakan sarana penting bagi Pemerintah Daerah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi masyarakat, mendorong dan menjamin kesinambungan pembangunan, dan juga meningkatkan kualitas hidup masyarakat daerah (Rochmansjah, 2010:52). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah, maka dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tergambar semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kurun waktu satu tahun. Tata kelola keuangan daerah, khususnya prosedur penyusunan dan penetapan Anggaran Belanja Daerah harus dilakukan secara optimal dengan memperhatikan program kerja yang diusulkan masyarakat melalui Musrembang dan reses DPRD sesuai dengan rencana kerja anggaran (RKA-SKPD). Permasalahan Anggaran Belanja Negara dan Daerah sejak era Orde Baru sampai era Pasca Reformasi, upaya optimalisasi anggaran belanja relatif belum mengalami perubahan yang signifikan ke arah pencapaian yang maksimal. Realitas ini ditandai dengan adanya temuan fakta yang mengungkapkan bahwa "kepentingan biaya operasional birokrat dialokasikan sekitar 70% dalam APBN dan APBD dan selebihnya 30 % untuk kepentingan pelayanan publik dan pembangunan (*Kompas* 7 januari 2013).

Hasil penelitian lainnya adalah lemahnya perencanaan program penganggaran, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan dan pertanggungjawaban, merupakan

permasalahan yang kompleks anggaran belanja daerah (Sucipto, 7 Juli 2015) Sekjen Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra).

Temuan di atas sejalan dengan hasil penelitian Wariki Sutikno, dkk. (2011), yang mengungkapkan bahwa,

Faktor sumberdaya manusia berkaitan dengan kemampuan alokasi anggaran dan penggalian potensi daerah. Faktor ini cenderung berkaitan dengan indikator ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

Bertolak dari permasalahan di atas, maka tujuan penelitian adalah mengidentifikasi proses usulan rencana kegiatan dengan rencana kegiatan anggaran (RKA) sampai pada tahap penetapan rencana anggaran belanja daerah; Mengidentifikasi kesesuaian program kerja yang diusulkan melalui Musrembang dengan program kerja yang dituangkan dalam rencana kerja anggaran; Mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas pembahasan anggaran belanja daerah, Menemukan pengembangan model tata kelola keuangan daerah dalam mengoptimalkan anggaran belanja daerah Kota Makassar.

Konsep Tata Kelola Keuangan Daerah

Pengertian anggaran daerah mengacu pada alokasi dana untuk membiayai apa yang akan dilakukan pada waktu yang akan datang. Penganggaran adalah proses menentukan apa yang akan dilakukan dan bagaimana pembiayaan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan tersebut pada tahun-tahun yang akan datang, sebagaimana dikatakan Mikesel, (2007),

"Budgeting is the process of planning, adopting, executing, monitoring, and auditing the fiscal program for the government for one or more future years. There are certain fundamental principles for the design of a modern local budget system."

The budget process is comprehensive, including all fiscal entities associated with or connected to the government, and there are no extrabudgetary funds to interfere with fiscal discipline, transparency, accountability, and the struggle against corruption.

- The budget minimizes the use of earmarked funds that reduce the capacity to allocate resources to areas of highest priority.
- The budget is intended to be an operations guide and to be executed as it was enacted.
- The budget process is an annual one, to maintain control, but is adopted in a multi-year financial framework to facilitate planning.
- The budget is based on a realistic forecast of revenues and of the operating environment.
- The budget serves as a statement of local policy.
- Expenditures in the budget are classified ac-

according to the administrative unit that is legally responsible for the funds and according to the basic purpose (or program) of the spending.
 g. The budget is provided in an intelligible format as a communication device with the public, both while it is considered and after it has been adopted.
 h. The budget process is focused on performance results, not only on inputs purchased by the government.
 i. The budget process incorporates incentives for lawmakers to respond to citizen demands for services and for agencies to economize on use of resources.

Sejalan dengan pendapat di atas, proses penetapan dan penggunaan Anggaran Belanja Daerah, ada tiga lembaga yang terlibat, diantaranya; eksekutif daerah (Bupati/Walikota, Kepala Dinas (SKPD), dan DPRD sebagai wakil rakyat (DPRD).

Zimmerman (1977) dalam Pratiwi (2007 :7) mempertegas dengan teori *Principle-Agent*, seperti halnya yang digunakan pemerintah daerah, yang terlibat langsung dalam proses penentuan kebijakan, yakni; *upper management* dan *manager departemen* adalah *agent* dan *voters* (rakyat).

Namun, pada kenyataannya, terdapat sejumlah permasalahan dalam kaitan hubungan *principal-agent*, yaitu *pertama*, adanya perbedaan kepentingan *principal* dan *agent*. *Principal* dengan *agent* terjadi konflik atau perbedaan kepentingan yang memunculkan problem selanjutnya. Dalam upaya menjaga agar *agent* bersikap sesuai dengan keinginan/tuntutan *principal*, maka diciptakanlah sejumlah mekanisme kontrol dan ini dapat menimbulkan biaya yang dinamakan "*agency cost*". *Kedua*, masalah selanjutnya akan muncul jika mekanisme kontrol dalam evaluasi *agent* tidak berfungsi, akibatnya *agent* akan melakukan sesuatu tidak sesuai tuntutan/keinginan (disfungsional). *Agent* akan mencoba memanipulasi informasi dengan mengoptimalkan rancangan anggaran. Akibatnya lebih jauh adalah terjadinya konflik antara *manager department* dengan *voters* (rakyat). Teori tersebut di atas sesuai dengan kondisi faktual dalam proses penganggaran daerah tidak terlepas dari tiga kepentingan utama, yakni bupati, eksekutif, dan DPRD dalam penentuan Anggaran Belanja Daerah (Maggasingang 2010:7-12).

Manajemen Perencanaan Belanja APBD

Pemerintah dalam setiap Pengantar Nota Keuangan kepada DPR selalu mengingatkan bahwa belanja, atau pengeluaran APBD, mempunyai peranan yang sangat penting

dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Efektivitas pengeluaran APBD akan berpengaruh langsung terhadap efektivitas pelayanan publik, yang pada gilirannya akan menentukan keberhasilan pembangunan daerah. Di samping itu, ada banyak problematika dalam masalah keuangan sebuah organisasi, termasuk organisasi publik seperti pemerintah, yang semua permasalahan itu haruslah dikelola dengan baik (Halim, 2013). Hal ini mengisyaratkan bahwa perencanaan dan penganggaran APBD memerlukan manajemen yang memadai.

Proses perencanaan APBD bukan merupakan suatu proses yang sederhana, karena terkait dengan mekanisme perencanaan yang melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang sangat beragam. Proses penyusunan rencana kegiatan dan anggaran belanja yang baik tentunya akan merespons kepentingan masyarakat dan mewujudkannya dalam anggaran yang efisien, sehingga menghasilkan *output* dan *outcome* yang sesuai dengan perencanaan. Tantangan dalam proses penyusunan APBD yaitu bagaimana menciptakan hubungan yang jelas antara *input* (anggaran dalam APBD) dengan *output* dan *outcome* dari program dan kegiatan.

Partisipasi masyarakat dan dukungan politik dari DPRD juga sangat menentukan efektivitas pengeluaran APBD, karena kedua unsur tersebut akan menentukan *outcome* yang akan dicapai dan sekaligus menilai apakah pemerintah daerah telah berhasil mencapainya. Tantangan lainnya adalah kesinambungan, karena pada dasarnya sebagian besar program dan kegiatan tidak akan bisa dilihat dampaknya secara nyata dalam waktu yang singkat, dan juga harus selalu ditunjang dengan program/kegiatan lain yang saling terkait dalam rentang waktu yang cukup panjang.

Selain permasalahan dan tantangan yang ada di daerah, terdapat beberapa hal yang juga menjadi kendala di luar proses yang berlangsung di daerah. Tantangan tersebut adalah sinergi antara program nasional dengan kebijakan di daerah. APBD akan menjadi tidak efektif apabila tidak sejalan dengan program pembangunan nasional, atau sebaliknya. Untuk menilai apakah rencana kerja yang dituangkan dalam program dan kegiatan oleh provinsi sudah sesuai dengan program yang dicanangkan oleh pemerintah, dilakukan evaluasi atas Rancangan APBD provinsi oleh pemerintah.

Hal yang sama juga dilakukan oleh gubernur terhadap APBD kabupaten /kota. APBD kabupaten/kota tidak hanya harus sinkron dengan kebijakan nasional, tetapi juga dengan kebijakan di tingkat regional di provinsi yang bersangkutan. Kebijakan yang bersifat regional sekaligus dipadukan dengan kebijakan pada tingkat nasional harus dituangkan dalam kebijakan APBD kabupaten/kota.

Optimalisasi Penganggaran

Pengertian optimalisasi penganggaran identik dengan konsep "kualitas penganggaran." Jika mengacu pada model terbaik, maka tidak ada satu model yang dapat dikatakan paling optimal. Bahkan, bila mengacu pada nilai-nilai yang akan dicapai, juga tidak ada nilai-nilai tunggal yang paling penting. Sejalan dengan hal di atas, Carol, (2007:92) menyebutkan adanya enam nilai pokok yang sama pentingnya dalam menilai "optimalization or quality" anggaran, meliputi aspek ekonomi, efisiensi, efektivitas, keadilan, akuntabilitas, dan responsivitas.

Pendapat di atas, sejalan dengan pendapat Mardiasmo (2002: 179), yang mengatakan bahwa di dalam upaya optimalisasi anggaran yang perlu diperhatikan adalah *performance audit* yang meliputi aspek ekonomi, efisiensi dan efektivitas yang biasa disingkat 3E (*economy, efficiency, and effectiveness audit*). Kedua pakar tersebut sama-sama menekankan aspek ekonomi, efisiensi, efektivitas dalam upaya optimalisasi anggaran tanpa mengabaikan aspek lain.

Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa dalam rangka optimalisasi anggaran daerah berkaitan dengan pemenuhan nilai-nilai ekonomi, efisiensi, efektivitas, *equity*, atau keadilan, akuntabilitas, dan responsivitas, maka aspek ekonomi bermakna anggaran tersebut selalu meningkat jumlahnya, aspek efisien bermakna alokasi anggaran sesuai dengan hasil yang diharapkan, aspek efektif bermakna alokasi anggaran sesuai dengan target yang diharapkan, aspek *equity* berarti alokasi dan hasilnya sesuai dengan nilai keadilan, sementara untuk aspek responsivitas berarti anggaran sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Efektivitas Perencanaan dan Penganggaran APBD

Perencanaan daerah diarahkan agar proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang

pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas, dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Aspek penting dalam penyusunan APBD adalah ketepatan waktu dalam penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja. Rencana keuangan tahunan tersebut harus pula didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Penyusunan APBD secara terpadu selaras dengan penyusunan anggaran yang berorientasi pada anggaran berbasis kinerja atau prestasi kerja.

Selain itu, terdapat beberapa tahapan yang juga harus dilalui dan melibatkan berbagai pihak terkait, seperti penjaringan aspirasi masyarakat, persetujuan DPRD, evaluasi oleh pemerintah provinsi bagi kabupaten/kota atau evaluasi oleh Pemerintah bagi provinsi. Seluruh pembahasan dengan pihak terkait, seperti DPRD, tahapan dan jadwal pembahasan harus disepakati agar proses penyusunan APBD dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Hal ini merupakan indikator efektif tidaknya perencanaan dan penganggaran di suatu daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yang berupaya menggambarkan proses tatakelola keuangan daerah Kota Makassar. Penelitian ini difokuskan pada proses usulan rencana kegiatan dan rencana kegiatan anggaran (RKA) sampai pada tahap verifikasi dan penetapan rencana Anggaran Belanja Daerah. Kesesuaian program kerja yang diusulkan melalui Musrebang dengan program kerja yang dituangkan dalam rencana kerja anggaran. Identifikasi faktor-faktor berpengaruh terhadap efektivitas pembahasan Anggaran Belanja Daerah. Pengembangan model tata kelola keuangan daerah dalam mengoptimalkan Anggaran belanja Daerah Kota Makassar. Penelitian menggunakan model interaktif dari Miles & Huberman dalam (Sugiono, 2012). Proses analisis data adalah pengumpulan data, penyajian data, verifikasi, dan penarikan kesimpulan.

Proses Perencanaan Kegiatan dan Rencana Kegiatan Kegiatan Anggaran Pemerintah Kota Makassar

Proses perencanaan dan penganggaran

kegiatan anggaran (RKA) Kota Makassar tahun 2014 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses perencanaan dan penganggaran pemerintah propinsi dan pemerintah pusat. Proses penyusunan anggaran kegiatan diawali oleh proses perencanaan kegiatan pada tingkat SKPD dan PPKD. Rencana kegiatan di SKPD merupakan akumulasi dari rencana kegiatan yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di tingkat kelurahan dan kecamatan.

Implementasi penyusunan dokumen perencanaan di tingkat kota Makassar senantiasa merujuk pada dokumen perencanaan yang juga telah disusun oleh pemerintah propinsi dan pemerintah pusat, termasuk di dalamnya, dokumen perencanaan daerah-daerah di sekitarnya sebagaimana diamanahkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010, tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor

8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Hal tersebut ditujukan untuk menciptakan konsistensi dalam perencanaan pembangunan di daerah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia. Proses perencanaan dan rencana kegiatan anggaran (RKA) telah dilakukan 19 SKPD dengan usulan Anggaran Belanja Daerah sebesar Rp. 267,344,188,876.

Program kegiatan yang cukup menonjol, tampak bahwa sekira 82,82 persen anggaran program dan kegiatan yang diusulkan dari 19 SKPD termasuk hasil Musrenbang yang telah dilaksanakan pada tingkat kelurahan dan kecamatan dialokasikan untuk dinas pekerjaan umum. 3,73%, dinas pendidikan, 3,49% untuk dinas sosial, dan 1,98% untuk dinas koperasi.

Dalam pada itu, dinas perindustrian dan

Tabel 1
Perbandingan Anggaran yang Diusulkan dalam Musrenbang dengan RKPD Tahun 2014

No	SKPD	Anggaran yang Diusulkan melalui Musrenbang	Anggaran dalam RKPD 2014	Perbandingan Anggaran Musrenbang dengan RKPD
(1)	(2)	(3)	(4)	(5 = 3:4)
1	Dinas Pendidikan Nasional	9,967,469,672	191,656,027,000	5%
2	Arsip	1,143,256,000	6,179,628,000	19%
3	Dinas Kesehatan	4,040,846,000	85,509,800,000	5%
4	Badan KB	649,457,500	9,207,755,000	7%
5	Dinas Sosial	9,325,264,000	11,139,225,000	84%
6	Lakhar BNK	480,500,000	3,703,000,000	13%
7	Kantor Pemberdayaan Perempuan	438,107,500	4,417,000,000	10%
8	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	140,000,000	12,242,000,000	1%
9	Dinas Pemuda dan Olahraga	1,043,850,000	11,393,000,000	9%
10	Dinas Tata Ruang	662,500,000	11,287,446,000	6%
11	Dinas Pekerjaan Umum	221,410,262,204	392,703,799,000	56%
12	Dinas Pemadam	286,000,000	17,430,465,000	2%
13	Dinas Perhubungan	200,000,000	11,736,313,000	2%
14	Dinas Kebersihan	4,840,226,000	44,643,665,000	11%
15	Badan Lingkungan Hidup	638,800,000	7,718,000,000	8%
16	DKP3	605,000,000	15,056,797,000	4%
17	Dinas Koperasi	5,290,100,000	7,817,000,000	68%
18	Dinas Perindag	4,469,850,000	17,729,013,000	25%
19	Dinas Tenaga Kerja	1,712,700,000	7,948,000,000	22%
Jumlah		267,344,188,876	869,517,933,000	31%

perdagangan juga mendapatkan anggaran yang besar dibandingkan dengan dinas lainnya. Sebanyak Rp.4,469 miliar atau sekira 1,67 persen dianggarkan untuk melaksanakan program dan kegiatan yang menjadi tugas pokok dan fungsi dinas perindustrian dan perdagangan. Bahkan, anggaran di dinas perindustrian dan perdagangan tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan dinas kesehatan yang hanya mendapatkan anggaran sebesar Rp. 4,040 miliar, atau sekira 1,51%.

Konsistensi Program dan Kegiatan dalam Rencana Kegiatan Anggaran

Hasil analisis menunjukkan bahwa selama tahun 2014, program dan kegiatan dalam RKA 2014 tidak menunjukkan adanya konsistensi sesuai dengan yang diharapkan. Pengukuran tingkat konsistensi setiap program dan rencana kegiatan anggaran pemerintah Kota Makassar dilakukan dengan membandingkan antara perencanaan dari hasil Musrenbang, RKPD dan KUA PPAS. Tingkat konsistensi setiap program kerja dan rencana kegiatan anggaran dengan rencana yang diusulkan melalui Musrenbang rata-rata dapat direalisasikan baru sekitar 31 persen dari total rencana kerja SKPD.

Berdasarkan data pada Tabel 1, bahwa program dan kegiatan yang diusulkan melalui Musrenbang belum sepenuhnya direalisasikan dari seluruh kebutuhan yang memang seharusnya dianggarkan pada periode yang bersangkutan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa secara rerata rencana kegiatan yang diusulkan melalui Musrenbang baru sekitar 31% mampu direalisasikan dalam rencana kegiatan anggaran (RKA-SKPD).

Rendahnya kemampuan dalam menyusun perencanaan dan penganggaran melalui Musrenbang disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya karena Musrenbang hanyalah diikuti oleh golongan tertentu masyarakat. Dari wawancara yang dilakukan dengan beberapa informan menunjukkan bahwa rendahnya sosialisasi kepada masyarakat menjadikan hanya masyarakat tertentu yang dapat mengakses informasi dan ikut serta mengusulkan program pembangunan di daerahnya.

Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Efektivitas Pembahasan Rencana Anggaran Belanja Daerah

Efektivitas proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan amanat Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Tentang Pedoman Penyusunan, Penganggaran dan Pengawasan Keuangan, perlu mempertimbangkan faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas proses penyusunan APBD, seperti partisipasi masyarakat, waktu pelaksanaan setiap tahapan, sinkronisasi subansi program dan kegiatan dengan dokumen perencanaan, komitmen eksekutif dan legislatif, dan kepentingan politik.

Permasalahan di atas, sejalan dengan pernyataan salah seorang pengelola center Kementerian Keuangan RI sebagai penyelenggara kursus keuangan daerah di Indonesia, yang menyatakan bahwa:

".....Efektivitas penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling tidak dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya waktu pelaksanaan masing-masing tahapan dalam perencanaan dan penganggaran. Keterlibatan masyarakat meskipun sifatnya representatif atau perwakilan juga harus dipertimbangkan. Demikian pula dengan komitmen dari eksekutif dan legislatif. Semakin cepat pembahasan dan semakin kontributif masing-masing pihak tentu kinerjanya akan efektif. Sebaliknya, apabila keduanya tidak bekerja maksimal maka efektifitas pembahasan akan menjadi rendah" (Uma, 9 September 2014).

Sementara, faktor keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran merupakan bagian dari hak masyarakat dan merupakan perwujudan dari prinsip partisipasi dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan. Partisipasi yang dituntut bukan hanya berupa kehadiran masyarakat atau perwakilan masyarakat di dalam kegiatan-kegiatan seremonial perencanaan. Namun, Partisipasi aktif yang seharusnya diwujudkan sebagai sarana penyaluran aspirasi, akses, dan kontrol bagi masyarakat terhadap setiap penggunaan anggaran belanja daerah, kenyataan ini dipertegas dengan hasil wawancara dengan Abdullah, yang mengemukakan bahwa:

"Partisipasi kami itu bukan hanya dalam bentuk kehadiran semata, bukan sekedar mengisi daftar hadir sesudah itu persoalan selesai. Kami juga perlu didengar pendapatnya dan diakomodir" (Wawancara salah seorang warga masyarakat Kecamatan Makassar, tgl. 16 September 2014).

Berdasarkan informasi yang diperoleh di lapangan, menunjukkan bahwa pembahasan APBD Tahun 2014 Kota Makassar sedikit menghadapi permasalahan karena tidak efektifnya pembahasan dokumen keuangan daerah berupa APBD Perubahan. Realitas tersebut dibenarkan oleh Syahrir (Kepala Bappeda Kota Makassar), dengan mengatakan bahwa:

".....Pemerintah Kota Makassar khawatir pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pokok akan molor, sebab pembahasan Rancangan APBD Perubahan Makassar masih mengambang di Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Makassar. Harusnya APBD Perubahan saat ini sudah ditetapkan karena kita masih mau membahas APBD Pokok. Tidak efektifnya pembahasan tersebut disebabkan oleh keterlambatan pimpinan SKPD dalam menyampaikan usulan anggarannya." (Wawancara, di Kantor Bappeda Pemkot Makassar, tgl. 16 September 2014).

Dari hasil wawancara yang dilakukan, menunjukkan bahwa komitmen pihak Pemerintah Kota dengan pihak DPRD Pemerintah Kota Makassar dalam rangka pembahasan dan penetapan anggaran daerah Pemerintah Kota Makassar pada Tahun 2014 diawali dari tahap Musrenbang sampai dengan penetapan APBD. Fakta tersebut sejalan dengan pernyataan bapak Sybil, (Staf Bappeda Pemkot Makassar), dengan mengatakan bahwa:

".....Kami dari Bappeda berusaha untuk bisa menghadirkan perwakilan pemerintah kota meskipun sesungguhnya kami adalah bagian dari eksekutif. Demikian pula dengan kehadiran anggota DPRD. Terkait dengan kehadiran DPRD itu penting. Agar supaya setiap program dan kegiatan yang dibicarakan terkawal dengan baik. Sehingga dalam tahap pembahasan nantinya akan lebih optimal karena masing-masing pihak telah mengetahui apa yang harus dibicarakan". (Wawancara di Kantor Bappeda Kota Makassar, 29 Oktober 2014).

Selain dari pihak eksekutif, efektivitas tata kelola anggaran daerah yang wujudnya tampak pada perencanaan dan penganggaran daerah juga disebabkan oleh komitmen DPRD. Apabila dukungan pihak legislatif rendah, maka kualitas perencanaan dan penganggaran daerah juga rendah. Hal tersebut dikatakan oleh Sybil (Staf Bappeda Pemkot Makassar), bahwa:

".....Komitmen eksekutif penting sekali. legislatif juga memegang peranan penting karena akan terlibat dalam pembahasan APBD. Untuk tahun APBD 2014, kehadiran anggota legislatif dalam Musrenbang sangat rendah. Kami kan membuat daftar hadir peserta pada setiap pelaksanaan acara Musrenbang dan itu nanti akan menjadi bukti bahwa program yang diusulkan memang telah dibicarakan di tingkat bawah dan dihadiri oleh beberapa unsur masyarakat termasuk seharusnya para anggota dewan di dapil tersebut". (Wawancara di Kantor Bappeda Kota Makassar, 29 Oktober 2014)

Pengembangan Model Tata-Kelola keuangan daerah

Reformasi tata-kelola keuangan daerah telah digulirkan oleh pemerintah pusat, yang merupakan langkah maju, khususnya dalam menata sistem pemerintahan. Reformasi

tata kelola keuangan negara/daerah secara ideal tidak hanya mencakup reformasi akuntansi keuangannya. Namun, reformasi akuntansi sektor publik merupakan sesuatu yang sangat fundamental, khususnya bagi pengelolaan keuangan daerah. Reformasi ini, secara substantif mengandung pengertian pengelolaan sumber-sumber daya daerah secara ekonomis, efisien dan efektif dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan daerah (Mardiasmo, 2002:25-27).

Kewenangan luas yang didelegasikan oleh pemerintah melalui perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan ini, pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan berlaku. Penerapan otonomi daerah seutuhnya membawa konsekuensi logis berupa pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah berdasarkan manajemen keuangan yang optimal. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana APBD secara transparan, ekonomis, efisien, efektif, dan akuntabel.

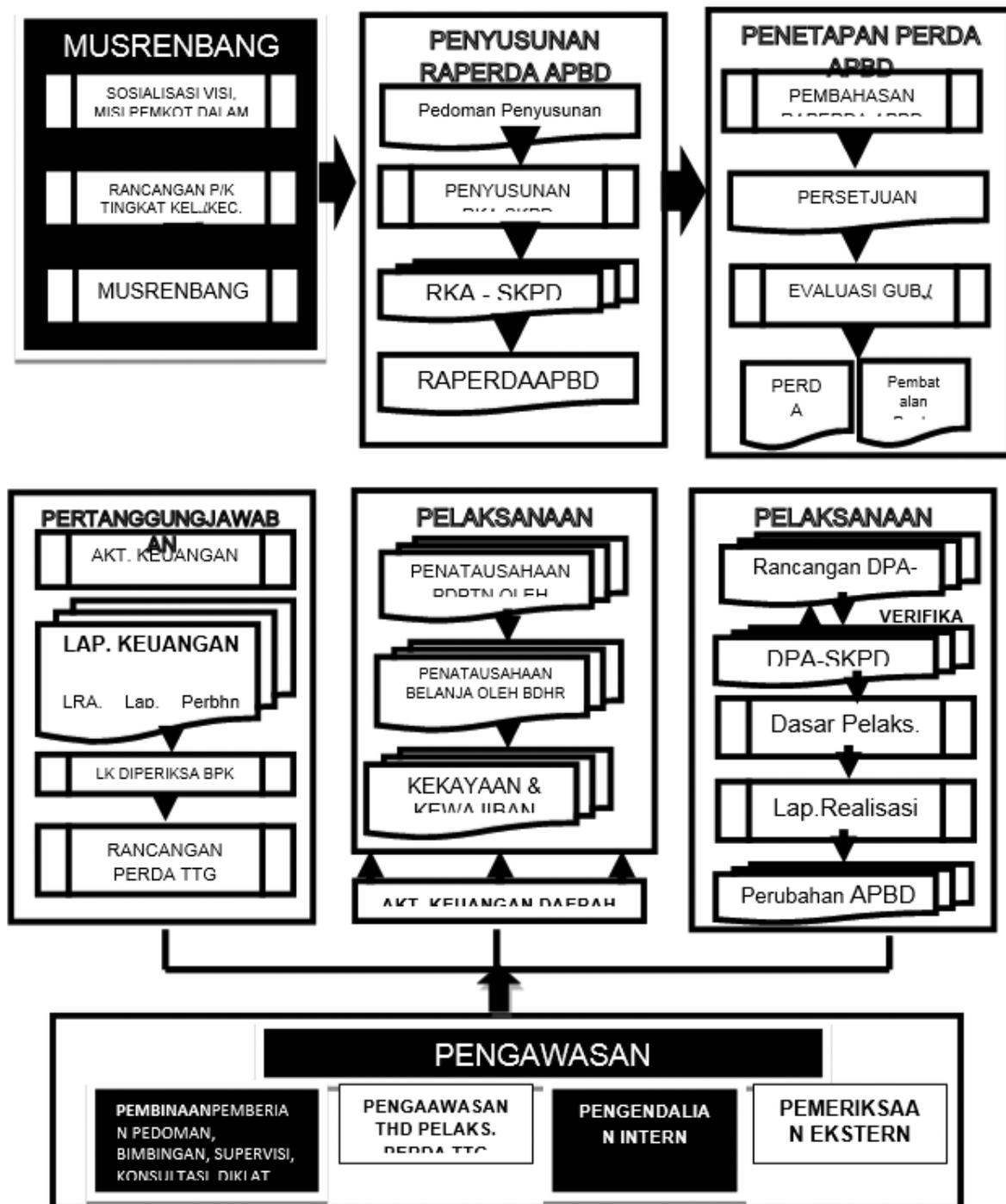
Meskipun pemerintah Kota Makassar telah mengikuti beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan dalam kaitannya dengan tata-kelola keuangan daerah, akan tetapi dalam pelaksanaannya masih ditemukan beberapa permasalahan yang dapat menghambat efektivitas capaian kinerja yang telah ditetapkan. Model tata kelola keuangan daerah secara detail dimulai pada tahap perencanaan sampai pada tahap penetapan anggaran daerah sebagaimana terlihat pada Gambar 1.

Pada Gambar 1 tersebut, mendeskripsikan bahwa Model sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Makassar sebelum pelaksanaan Musrenbang dinilai belum optimal, karena hanya memberikan kesempatan kepada sebagian kelompok masyarakat, khususnya di lingkup kelurahan dan kecamatan. Pengisian program dan kegiatan melalui format yang disusun oleh pemerintah kota juga menjadi indikasi rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan anggaran daerah. Oleh karena itu, pengusulan program dan kegiatan seharusnya dimulai dari tingkat bawah yaitu RT dan RW dengan melibatkan peran serta masyarakat. Hal ini penting agar perasaan memiliki terhadap setiap kegiatan yang akan

dilaksanakan menjadi tinggi. Meskipun hal tersebut, bukan merupakan langkah yang mudah, akan tetapi dengan pelaksanaan model seperti itu akan mengurangi kesenjangan antara program dan kegiatan yang diusulkan melalui Musrenbang dengan program dan kegiatan yang disusun dalam RPKD.

Upaya lain yang perlu didorong adalah

memberikan penekanan kepada pihak pengawas internal pemerintah kota dalam upaya-upaya pencegahan. Fakta selama ini menunjukkan bahwa satuan pengawas internal pemerintah Kota Makassar dalam melaksanakan tupoksinya masih lebih didominasi pada upaya penindakan, sehingga berpotensi untuk munculnya opini pengawas atau pemeriksa eksternal yang tidak sesuai



Gambar 1
Pengembangan Model Tata Kelola Keuangan Daerah

dengan keinginan.

Temuan ini sejalan dengan pendapat Mullins (2007), yang mengemukakan bahwa aspek akuntabilitas merupakan bagian dari fungsi pengawasan, sementara aspek regulasi sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan dan manfaat untuk masyarakat, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam anggaran pendapatan belanja daerah.

Dipertegas dengan temuan hasil penelitian Sopanah, (2004), yang mengungkapkan bahwa terdapat pengaruh pengawasan keuangan daerah (APBD) dalam rangka upaya optimalisasi penganggaran belanja keuangan daerah. Untuk itu, dapat dimaknai bahwa pengembangan "Model Tata Kelola Keuangan Daerah" merupakan media pengawasan yang efektif dan harus dilakukan secara internal maupun eksternal dalam rangka mengoptimalkan Anggaran Belanja Daerah, khususnya di pemerintahan Kota Makassar dan pada umumnya dapat digunakan di seluruh pemerintahan kab/kota di Indonesia.

Simpulan dan Saran

Diperoleh simpulan bahwa Proses perencanaan dan penetapan rencana kegiatan anggaran Kota Makassar Tahun 2014, telah dilaksanakan sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan RPJMD Kota Makassar.

Program kegiatan yang diusulkan melalui Musrembang rata-rata baru sekitar 31% direalisasikan dalam Rencana kegiatan anggaran Pemerintah Daerah. Faktor yang menghambat efektivitas pembahasan penetapan anggaran daerah adalah kurangnya partisipasi masyarakat, komitmen eksekutif dan legislatif serta kepentingan politik.

Pengembangan model tata kelola keuangan daerah dalam rangka mengoptimalkan anggaran belanja daerah perlu melibatkan masyarakat mulai dari tahapan perencanaan sampai tahap evaluasi

pelaksanaan kegiatan dan penekanan pada efektifitas pengawasan internal dan eksternal. Untuk meningkatkan optimalisasi anggaran belanja daerah, maka perlu dilakukan pengembangan model tata kelola yang selama ini telah digunakan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan pengembangan model tata kelola keuangan daerah yang memberikan penekanan pada peningkatan akses atau partisipasi masyarakat, mulai dari tahap perencanaan sampai pada evaluasi pelaksanaan kegiatan. Eksekutif dan legislatif taat terhadap tahapan perencanaan yang telah ditetapkan. Penekanan yang lain pada fungsi pencegahan tindakan pelanggaran yang diemban oleh satuan pengawasan intern pemerintah Kota Makassar.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Syukriy. (2012). Perilaku oportunistik legislatif dan faktor-faktor yang mempengaruhinya: Bukti empiris dari penganggaran pemerintah daerah di Indonesia. Disertasi. Universitas Gadjah Mada. Tidak diterbitkan.
- Bambang Juanda, dkk. (2013). Evaluasi Regulasi pengelolaan keuangan daerah dan pengaruhnya terhadap peningkatan kualitas belanja daerah. (Laporan Tim Asistensi Kementerian Keuangan Republik Indonesia Bidang Desentralisasi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- Carol W. Lewis, How to Read a Local Budget and Assess Government Performance, dalam Anwar Shah (Ed.), (2007), Local Budgeting (Public Sector Governance And Accountability Series), The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Daniel Mullins, Local Budget Process, dalam Anwar Shah (Ed.), (2007), Local Budgeting (Public Sector Governance And Accountability Series), The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Maggasingang Djainuddin (2010), Kinerja DPRD Bidang Anggaran. Jurnal Amanah, vol.1,7,1-12
- Halim, Abdul. (2013). Manajemen Keuangan Sektor Publik, Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah). Penerbit Salemba Empat. Jakarta.
- Harian Kompas, terbitan 7 januari 2013, tentang isi berita terkait biaya operasional birokrasi dan penggunaan APBD yang tidak Pro Rakyat.
- <http://www.karebosipost.com/2014/11/RPJMD-Kota-Makassar-tahun-2014-2019-di-perdakan/>

- Mardiasmo. (2002), Otonomi & manajemen Keuangan Daerah, Andi: Yogyakarta.
- Mikesel Johnl. Fiscal Administration in Local Government: An Overview, in Anwar Shah (Ed.), 2007, Local Budgeting (Public Sector Governance And Accountability Series), The InternationalBank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyusunan, Penganggaran dan Pengawasan Keuangan serta tata cara Penyusunan APBD.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (PERMENDAGRI) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Pratiwi, NurRatih. (2010).“ Politisasi Anggaran Sektor Publik”. JurnalIlmu-IlmuSosial. Vol.1 tahun (2010:186-187)
- Sopannah, 2004. Pengaruh Akuntabilitas Publik, Partisipasi Masyarakat Dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan Antara Pengetahuan Anggaran Dengan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) Universitas Widya Gama Malang. Jurnal.
- Soegiono.(2012). Metode Penelitian Administrasi. Alfabet. Bandung.
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang tentang Pemerintahan Daerah
- UndangUndang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusatdan Daerah.
- Umah, (Artikel Kompas, tanggal 9 September 2014).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Wariki Sutikno, dkk. (2011). Laporan Akhir Kajian Kualitas Belanja AnggaranPendapatan dan Belanja Daerah (APBD)Diterbitkan: Direktorat Otonomi Daerah,Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah,Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Jakarta.
- Yenny Sucipto, (2015), Korupsi terjadi sejak Perencanaan Anggaran,: <http://acch.kpk.go.id/>