BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat membawa perubahan dalam kehidupan politik nasional maupun di daerah. Salah satu agenda reformasi tersebut ialah dengan adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. Berdasarkan ketetapan MPR nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan otonomi daerah yaitu: Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Kedua undang-undang tersebut menjadi sangat penting karena akan membawa perubahan yang mendasar bagi kehidupan sistem pemerintahan dan sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah. Pada sistem pemerintahan khususnya pada pemerintah daerah perubahan yang terjadi berupa pelaksanan otonomi daerah dan desentralsasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Pada masa sebelumnya otonomi daerah hanya dijadikan simbul politik belaka, namun pada saat ini pemerintah khususnya pada pemerintah daerah ditantang kesiapannya baik secara kelembagaan, sumber daya manusia dan teknologi untuk dapat mewujudkan otonomi dan desentralisasi secara nyata, bertanggung jawab dan dinamis.

Kebijakan pemberian otonomi dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal, Pertama otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmarataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk

menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. (Mardiasmo, 2002, h.1).

Pada intinya, desentralisasi sejalan dengan konsep otonomi daerah yang diberlakukan pada saat ini, merupakan suatu kebijakan yang berimplikasi pada penerapan desentralisasi pemerintahan. Jika desentralisasi pemerintahan cenderung diartikan sebagai kebijakan di mana pemerintah pusat memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk dapat mengelola rumah tangganya sendiri secara administratif birokrasi yang ada di daerahnya, maka desentralisasi fiskal lebih menitikberatkan pada kemampuan daerah mengatur keuangannya dengan jalan mencari sumber pendapatan anggarannya secara mandiri dan membelanjakannya sesuai dengan prioritas yang telah ditetapkan. Mardiasmo (2004), berpendapat bahwa pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi yang sekarang ini dinikmati oleh pemerintah kota/kabupaten, akan membuka jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah.

Implementasi Undang-Undang Nomor 32 serta Nomor 33 Tahun 2004 telah menciptakan sebuah paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik. Paradigma baru tersebut menuntut lebih besarnya akuntabilitas dan transparansi dari pengelolaan anggaran serta larangan bagi daerah untuk membuat peraturan daerah (perda) tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Munculnya berbagai perda tentang pendapatan ini merupakan respon pertama pemerintah kota/kabupaten dalam upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), padahal disisi lain perda-perda baru tentang pendapatan ini akan memunculkan permasalahan baru berkaitan dengan ekonomi biaya tinggi.

Otonomi daerah yang diberikan pada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah yang proporsional. Artinya, pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Desentralisasi yang mengubah sistem pengelolaan keuangan daerah telah menunjukkan fakta-fakta permasalahan sistemik dan struktural, yang sebenarnya tidak cukup

diselesaikan dengan sekadar melekatkan pendekatan instrumental atau neo-institutionalisme. Melainkan harus pula diperiksa paradigma hukum dan prinsip-prinsip keuangan daerahnya. Bagaimana konsep penganggarannya, alokasi lebih besar pada siapa dan yang menyusun siapa. Dengan analisis atas teks-teks hukum,akan ditinjau motif-motif dan benturan paradigma politik ekonomi dalam proses-proses kebijakan di daerah, utamanya *good financial governance*, apakah sesuai dengan paradigma penyejahteraan rakyat dalam konteks ketatanegaraan dan hak asasi manusia.

Pergeseran konfigurasi politik pasca perubahan konstitusi (UUD 1945) telah melahirkan begitu lemahnya kekuatan dominan yang terdesentralisasi, yang mengoreksi kegagalan sentralisme politik kekuasaan otoritarian semasa Orde Baru. Euforia kedaerahan muncul sebagai respon sosial-politik dengan mengangkat tema otonomi (daerah) sebagai simbol demokratisasi yang selama ini dihilangkan. Meskipun demikian, proses-proses demokratisasi di tingkat lokal yang semestinya mampu mendekatkan sumber daya lokal berikut ketatapemerintahan daerah dengan kontrol publik, pada kenyataannya justru telah membawa situasi politik yang secara sistematik sangat koruptif, non-responsif, dan kurang bertanggungjawab terhadap penyelesaian kasus-kasus yang menyangkut hak-hak asasi manusia. Salah satunya bisa dilihat dari bagaimana sesungguhnya daerah absen mengelola keuangan daerahnya secara bertanggung jawab dan progresif dalam upaya perlindungan dan pemenuhan kebutuhan dasar rakyat miskin (*pro-poor budget*) (Wiratraman 2004).

Pada hakekatnya otonomi daerah dimaksudkan untuk mencapai kemakmuran masyarakat secara merata tanpa menimbulkan kesenjangan yang terlalu besar. Untuk mencapai semua itu diperlukan sinergi dari pemerintah dan DPRD. Salah satu yang harus dilakukan melalui penerapan-penarapan politik anggaran di daerah. Politik yang dimaksud disini ialah keberpihakan para eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD. APBD yang dibuat harus berpihak pada kepentingan masyarakat karena anggaran itu digunakan untuk mensejahterakan masyarakat. Apakah dengan APBD tersebut sudah memenuhi target yang dicapai yaitu kepentingan kebutuhan masyarakat sudah terpenuhi. APBD yang di buat berpihak pada birokrasi ataukah berpihak pada kebutuhan masyarakat.

Untuk mewujudkan anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, maka APBD harus disusun dengan adanya keterkaitan yang erat antara pengambil kebijakan di DPRD dengan perencanaan operasional oleh Pemerintah Daerah dan penganggaran oleh Unit Kerja, serta adanya upaya mensinergikan hubungan antara APBD, sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah, Lembaga Pengelola Keuangan Daerah dan Unit-unit Pengelola Layanan Publik dalam pengambilan Kebijakan. Disamping itu, sebagai sebuah alat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, APBD disusun dengan mengacu pada norma dan prinsip anggaran (World Bank:1998).

Di bidang sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah, implikasi kedua undang-undang tersebut adalah perlunya dilakukan reformasi anggaran (*budgeting reform*), sistem pembiayaan (*financing reform*), sistem akuntansi (*accounting reform*), sistem pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah (*audit reform*), serta sistem manajemen keuangan pusat dan daerah. Dengan otonomi, Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan tanpa masih adanya bantuan dan bagian (sharing) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi publik. Daerah harus bertanggung jawab atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif, dan efisien, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan umum dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Tuntutan pembaharuan sistem keuangan tersebut adalah pengelolaan uang rakyat (*public money*) dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) secara transparan, efektif, efisien, terarah, terencana, terpadu dan bertanggung jawab agar tercipta akuntabilitas publik dan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan otonomi daerah. Selain itu dampak yang kemudian muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai prasyarat penyelenggaraan pemerintahan dengan mengedepankan akuntabilitas, transparasi serta partisipasi masyarakat sebagai bagian dari *stake holder* Pemerintahan Daerah.

World Bank memberikan definisi *governance* sebagai *"the way state power in used in managing economic and social resource for development of society"* sedangkan *United Nation Development Program (UNDP)* mendefinisikan

governance sebagai "*the exercise of politycal, economic, and administrative authority to manage a nations affair at all levels"*. Dalam hal ini, *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan *UNDP* lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi dan administratif dalam pengelolaan negara. *Political governance* mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*). *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan dibidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan.Jika mengacu pada *World Bank* dan *UNDP*, orientasi pembangunan sektor publik adalah menciptakan *good governance*.

Hal tersebut dapat terpenuhi dengan menyusun Rencana dan Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) seperti yang tersebut dalam Undang-Undang No 17 tahun2003 tentang keuangan negara. Bahwa APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang syah. Belanja daerah dirinci melalui organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Pada pasal selanjutnya dijelaskan bagaimana proses penyusunan APBD dimulai sampai RAPBD. Penganggaran APBD harus selaras dengan perencanaan pemerintah daerah.

Pada kenyataannya APBD yang tersusun belum berbasis pada kepentingan masyarakat. Terlihat dari adanya proyek-proyek yang dilakukan oleh Pemerintah diluar kepentingan masyarakat. Menurut Fadel pada tanggal 2 Maret 2009 Gubernur Gorontalo;

> ”Pemborosan anggaran ini terutama digunakan untuk belanja daerah, mulai dari belanja untuk instansi vertikal hingga untuk tunjangan pimpinan dan anggota DPRD, pejabat negara serta pejabat daerah,. Ada juga 23 pemda yang menyertakan anggarannya untuk kepemilikan saham, penyertaaan modal dan investasi pada bank atau perusahaan daerah dengan nilai mencapai Rp 1,17 triliun. Demikian pula ditemukan aset daerah dan penyertaan modal pemda yang tidak dapat ditelusuri dan dicatat dalam LKPD. ”Nilainya cukup fantastis, yakni Rp 2,83 triliun pada 23 pemda,” tutur Fadel.Temuan lain, ada pendapatan daerah, dana bagi hasil, dan dana bantuan dari pemerintah pusat

yang dikelola pimpinan daerah di luar sistem APBD. ”Nilainya mencapai Rp 3,03 triliun pada 44 pemda.”

Pada APBD Kota Malang tahun anggaran 2008 jumlah sisi anggaran dan belanja terjadi defisit anggaran. Ini dikarenakan jumlah belanja lebih besar dibanding pendapatannya. Tetapi untuk menggali potensi pendapatan daerah telah dilakukan berbagai upaya, baik intensifikasi maupun ekstensifikasi. Hasilnya, pendapatan daerah Kota terealisasi Rp 724.420.195.392 (102,3 persen) dari target Rp 708.153.734.493. banyaknya PAD berasal dari DAU (Dana Alokasi Umum). DAU berarti banyak bagi daerah. Selain untuk membiayai pegawai, juga untuk membiayai sejumlah program pembangunan. (http://koran.kompas.com/read/xml/2008/12/17/14354733/).

Agar penelitian ini seimbang maka penulis memilih tahun 2008 dengan pertimbangan bahwa anggaran sudah berjalan. Berdasarkan hal tersebut di atas maka dalam skripsi ini akan dikaji mengenai struktur APBD berkaitan dengan proses penyusunan APBD oleh pemerintah daerah dan keberpihakan pemerintah daerah terhadap kepentingan masyarakat Kota Malang. Untuk lebih memfokuskan pada tema tersebut maka skripsi ini mengambil judul: **“Politik Anggaran Pemerintah Daerah Berbasis Kepentingan Masyarakat”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyusunan APBD Kota Malang?
2. Bagaimana peran pihak terkait dalam penyusunan APBD Kota Malang?
3. Apakah APBD Kota Malang sudah menunjukkan politik anggaran yang berbasis kepada kepentingan masyarakat?
4. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat politik anggaran Kota Malang berbasis pada kepentingan masyarakat?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian secara logis timbul pada waktu peneliti merumuskan masalah dan latar belakang masalah tersebut (Adi; 2004: 22). Berdasarkan

rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari penelitian ini dapat ditentukan. Tujuan suatu penelitian adalah untuk memecahkan masalah (Moleong; 2005: 94). Tujuan yang ingin di capai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan proses penyusunan APBD Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan peran pihak terkait dalam penyusunan APBD Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat.
3. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan APBD Kota Malang sudah menunjukkan politik anggaran yang berbasis kepada kepentingan masyarakat.
4. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam politik anggaran Kota Malang berbasis pada kepentingan masyarakat Kota malang.

D. Kontribusi penelitian

Penelitian yang disusun diharapkan nantinya akan memberikan suatu kontribusi, sebagaimana dijelaskan oleh (Kusmayadi; 2000: 18). hasil-hasil penelitian harus dapat dirasakan manfaatnya bagi peneliti maupun bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Manfaat yang diperoleh dari penelitian dapat bersifat langsung.

Sejalan dengan pernyataan ini, (Narbuko; 2003: 11). mengatakan penelitian itu mempunyai manfaat yang sangat besar bagi pengembangan suatu teori, baik untuk kepentingan pengembangan teori itu sendiri maupun untuk kepentingan praktis didalam menyelenggarakan sesuatu. Berdasarkan pernyataan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Kontribusi Praktis
   a) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap bagian keuangan Pemerintah Kota Malang, terutama dalam hal penyusunan APBD yang berpihak pada kepentingan masyarakat.
   b) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi aktor yang terlibat dalam hal ini (masyarakat, Pemerintah Kota Malang, DPRD)

agar dapat berpartisipasi dalam penyusunan APBD Kota Malang yang pada akhirnya untuk mensejahterakan masyarakat Kota Malang.

2. Kontribusi Teoritis
   a) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan Ilmu Administrasi Publik pada khusunya.
   b) Sebagai sumbangan informasi pembanding yang dapat dimanfaatkan oleh peneliti lain terutama yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai sudut pandang pendekatannya.

E. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini terdiri atas 5 bab yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini secara garis besar kepada hal-hal yang mengarah kepada pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika pembahasan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini menjelaskan tentang kajian pustaka atau kajian teori yang berkaitan dengan obyek penelitian yaitu tentang Politik Anggaran Berbasis kebutuhan Masyarakat

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan pada penulisan skripsi ini. Karena metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif maka yang akan diuraikan dalam bab ini meliputi fokus penelitian, teknik pengumpulan data, dan jenis analisis yang digunakan.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini merupakan bagian inti yang menguraikan pembahasan dari semua rumusan masalah yang diangkat oleh peneliti yang berisi tentang hasil penelitian yang memuat penyajian data-data pada fokus

penelitian, yang kemudian dianalisa dan diintrepetasikan dengan teori yang terkait sehingga, tujuan penelitian tercapai.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini berisi kesimpulan dari hasil pembahasan bab-bab sebelumnya dan berisi saran-saran yang diharapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi semua pihak yang terkait langsung dengan Politik Anggaran Berbasis Kebutuhan Masyarakat dalam penyusunan APBD.

BAB II
KAJIAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah Di Indonesia

Dalam Bab 1 ketentuan umum pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah ialah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

1. Desentralisasi

Dari sudut asal-usulnya kata desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *"de"* atau lepas dan *"cetrium"* atau pusat sehingga desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Hal ini berarti adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat dengan tetap adanya hubungan pusat dengan bagian atau bawahannya (Supriatna, 1996, h.1). Menurut Undang-Undang no 32 Tahun 2004 yang dimaksud desentralisasi ialah penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Didalam ketatanegaraan desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi merupakan cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara. Menurut J.H.A Logeman, desentralisasi dapat dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

a. *Dekonsentrasi (deconcentratie)* yaitu pelimpahan kekuasan dari alat perlengkapan negara tingkatan atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam tugas pemerintahan.

b. *Desentralisasi ketatanegaraan* atau " *staatkundige decentraliatie* " yang juga sering disebut desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan dan perundangan dan pemerintahan (reglende en bestuurende bevoerheid) kepada daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik semacam ini, rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta didalam pemerintahan dengan batas wilayah daerah masing-masing. (Supriatna, 1996, h.1)

Terdapat beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah yaitu sebagai berikut:

a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
b. Didalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
c. Dari sudut tehnik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan pada kekhususan suatu daerah seperti geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak, kebudayaan dan latar belakang sejarahnya.
e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut. The Liang Gie (Kaho, 2005, h.8)

Dalam pemerintahan sangat perlu dilaksanakan desentralisasi. Sedangkan alasan dianutnya desentralisasi adalah sebagai berikut:

a. Demi tercapainya efektivitas pemerintahan.
b. Demi terlaksanya demokrasi di/dari bawah (grassroots democracy), Mariun (Kaho, 2005, h.10

2. Otonomi Daerah

a. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *"auto"* yang berarti sendiri dan "*nomous"* yang berarti undang-undang jadi otonomi berarti perundangan sendiri *(zelfwetgeving)*. Otonomi daerah merupakan suatu bentuk reformasi penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilaksanakan dengan tujuan untuk memberdayakan daerah dan disisi lain adalah mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Menurut Undang-Undang No 32 tahun 2004 otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi menjadi hal yang sangat penting bagi daerah, yang dalam hal ini adalah Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Adanya otonomi daerah tersebut tanggung jawab yang besar selain terletak pada Kepala Daerah juga terletak pada DPRD selaku lembaga legislatif daerah yang bertugas mewakili aspirasi seluruh masyarakat di daerahnya dan juga sebagai partner kepala Daerah dalam hal penetapan segala kebijakan daerah serta sebagai pengawas Kepala Daerah.

b. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan diberikan otonomi daerah adalah untuk memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di daerah termasuk didalamnya dalam rangka pembangunan nasional.

> " Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan kepada pemerintah daerah adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan, (Widjaja, 2002, h.76)."

Dalam Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah menjelaskan bahwa tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan antara Pemerintah dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memberikan otonomi kepada daerah, khususnya

Kabupaten/Kota ditempuh dalam rangka pengembalian harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula dapat terciptanya pemerintahan yang baik (good governance).

c. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah. Pada penjelasan Undang-Undang no 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa selain prinsip otonomi yang seluas-luasnya juga diterapkan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.

> " Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang didalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional ".

Prinsip yang sama tentang tentang pelaksanaan otonomi daerah juga diungkapkan dalam Kansil yaitu prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab yaitu dijelaskan sebagai berikut:

> " Prinsip otonomi yang nyata berarti pemberian otonomi kepada daerah hendaknya berdasar pertimbangan, perhitungan tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin bahwa daerah yang bersangkutan nyat-nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri, sedangkan prinsip otonomi yang bertanggungjawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:
>
> 1. Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah bangsa,
> 2. Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahan yang telah diberikan,
> 3. Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa,
> 4. Terjaminnya keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah,
> 5. Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah, " (Kansil, 2004, h.8)".

Dari uraian diatas bahwa prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah prinsip otonomi seluas-luasnya dalam artian kewenangan daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri diluar urusan Pemerintah Pusat. Selain itu prinsip yang digunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab yang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan rakyat tetapi tetap terjaminnya hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Selain prinsip tersebut, hal yang mendasar diberikannya otonomi kepada daerah adalah dengan tujuan agar daerah-daerah berorientasi pada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan.

Dengan demikian otonomi daerah lebih cenderung merupakan kewajiban daripada hak. Hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggungjawab sebagai sarana untuk mencapai tujuan nasional dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

d. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Otonomi Daerah

Otonomi harus diselenggarakan secara sebaik-baiknya. Untuk melaksanakan tugas otonomi dengan sebaik-baiknya, terdapat beberapa faktor dan syarat yang perlu mendapat perhatian. Beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah:

1) Manusia pelaksananya harus baik

   Ini merupakan faktor yang paling esensial dalam penyelenggaraan pemerintahahn daerah, karena manusia merupakan subyek dalam aktivitas pemerintahan. Manusia yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam proses pemerintahan agar dapat berjalan dengan sebaik-baiknya yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Mekanisme sistem pemerintahan baik daerah maupun pusat akan dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki apabila manusia sebagai subyek yang menggerakkan baik pula. Pengertian baik disini meliputi; 1) mentalitasnya/ moralitasnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya dan dapat bersikap sebagai abdi masyarakat, 2) memiliki kecakapan/ kemempuan tinggi untuk melakukan tugasnya.

2) Keuangannya harus cukup dan baik

Faktor keuangan sangata penting dalam setiap kegiatan pemrintahan, karena setiap kegiatan pemerintahan selalu membutuhkan biaya. Semakin besar jumlah uang yang tersedia maka semakin banyak kemungkinankegiatan yang dapat dilaksanakan. Selain itu, semakin baik pengelolaannya maka semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut. Pentingnya pengelolaan keuangan daerah karena pengendalian keuangan mempunyai pengaruh terhadap kebijakan yang ditempuh untuk mewujudkan kemakmuran daerah tersebut dan anggaran yang merupakan alat utama pada pengendalian keuangan daerah harus tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang didasarkan pada pandangan kedepan yang lebih bijaksana. Dengan demikian untuk menciptakan pemerintahan daerah yang baik dan dapat melaksanakan otonomi daerah maka faktor keuangan ini mutlak diperlukan.

3) Peralatannya harus cukup dan baik

Peralatan yang baik (prkatis, efisien, dan efektif) jelas diperlukan bagi terciptanya suatu pemerintahan yang baik, seperti alat-alat kantor, alat-alat komunikasi, transportasi dan sebagainya. Peralatan yang baik tersebut tergantung pula pada kondisi keuangan yang dimiliki serta kecakapan manusia atau aparat yang menggunakannya.

4) Organisasi dan manajemennya harus baik

Organisasi yang dimaksud ialah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan yang dimaksud menajemen ialah suatu proses manusia menggerakkan tindakan dalam rangka kerjasama sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai. Dengan demikian untuk dapat melaksanakan otonomi daerah dengan baik maka diperlukan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah yang baik pula. Manajemen pemerintahan daerah yang baik tergantung pada kepala daerah dalam menggerakkkan peralatan seefisien dan seefektif mungkin

untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang (Kaho, 2005, h.66).

B. Perencanaan dan Penganggaran

1. Perencanaan Anggaran Daerah

Perencanaan merupakan rumusan sebagai kegiatan pendahuluan yang harus dilakukan sebelum kegiatan pokok dilaksanakan. Perencanaan diperlukan karena adanya kelangkaan/keterbatasan sumberdaya dan sumber dana yang tersedia sehingga tidak menyulitkan penentuan suatu kegiatan. Waterston dalam Conyers (1992:4) mengemukakan bahwa pada hakekatnya , perencanaan merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar, terorganisasi, dan terus menerus memilih alternative yang terbaik dari sejumlah alternative untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut Siagian (1989:34), perencanaan dapat didefinisasikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari hal-hal yang akan dikerjakan dimasa yang akan dating dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Hal tersebut dikemukakan oleh Kunarjo (2002:14) bahwa perncanaan adalah suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang dan diarahkan pada pencapaian sasaran tersebut.

Dalam arti seluas-luasnya, menurut Tjokroamidjojo (1994:12) perencanaan tidak lain adalah suatu proses persiapan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertertu. Dalam mencapai tujuan, suatu organisasi perlu membuat perencanaan. Perencanaan merupakan suatu kegiatan pendahuluan yang harus dilakukan sebelum kegiatan pokok dilaksanakan. Perencanaan diperlukan karena adanya kelangkaan/keterbatasan sumberdaya dan sumberdana yang tersedia sehingga tidak menyulitkan penentuan suatu pilihan kegiatan.

Seperti dikemukakan oleh Syamsi (1993:194), perencanaan yang baik dan lengkap harus memenuhi enam unsur pokok sebagai berikut:

1) Apa *(what)*, yakni mengenai materi kegiatan apa yang akan dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan.

2) Mengapa *(why)*, yaitu alasan mengapa memilih dan menetapkan kegiatan tersebut dan mengapa diprioritaskan.
3) Bagaimana dan berapa *(how and how much)* yaitu mengenai cara dan tehnis pelaksanaan bagaimana yang perlu dilaksanakan dan mempertimbangkan berapa dana yang tersedia.
4) Di mana *(where)*, yakni pemilihan tempat yang strategis untuk pelaksanaan kegiatan.
5) Kapan *(when)*, yaitu pemilihan waktu/ timing yang tepat dalam pelaksnaannya.
6) Siapa *(who)*, yaitu menentukan siapa orang yang akan melaksanakan kegiatan sebagai subyek pelaksana. Kadang-kadang diperlukan juga penentuan siapa yang menjadi obyek pelaksanaan kegiatan. Siapa disini yang merupakan whom.

Sementara itu menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:3) unsur-unsur perencanaan yang baik adalah sebagai berikut:

1. Adanya asumsi-asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta. Ini berarti bahwa hendaknya disusun berdasarkan asumsi-asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan sutu kegiatan atau aktivitas.
2. Adanya alternatif-alterntif atau piliha-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam menyusun rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif pilihan sesuai kegiatan yang akan dilaksanakan.
3. Adanya tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat atau sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.
4. Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.
5. Adanya kebijaksanaan sebagai keputusan yang harus dilaksanakan.

Menurut Abe (2005;31), perencanaan yang baik harus memuat prinsip yang terdapat dalam dokumen perencanaan yaitu;

a. Apa yang akan dilakukan, yang merupakan jabaran dari misi dan visi
b. Bagaimana mencapai hal tersebut
c. Siapa yang akan melakukan
d. Lokasi aktivitas
e. Kapan akan dilakukan dan berapa lama
f. Sumber dana yang dibutuhkan

Berdasarkan uraian diatas yang merupakan perencanaan adalah kegiatan-kegiatan pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan mengenai sasaran dan cara-cara yang akan dilaksanakan dimasa depan guna mencapai tujuan yang diinginkan serta pemantauan dan penilaian atas perkembangan hasil pelaksanaannya yang akan dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan. Perencanaan merupakan sebuah proses aktivitas manusia dan organisasi mempunyai sebuah formulasi dalam mencapai tujuan. Dalam memformulasikan ini memperhatikan sumber daya yang ada dengan melakukan inventarisasi, riset dan survey.

Munandar (1986:1) mengemukakan bahwa anggaran ialah suatu rencana yang disusun secara sistematis, meliputi seluruh kegiatan perusahaan yang dinyatakan unit moneter dan berlaku untuk jangka waktu tertentu. Anggaran Negara menurut John F Due dalam Rinusu (2003:1) merupakan sesuatu pernyataan tentang pikiran pikiran dan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam satu periode di massa depan, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi di masa lalu.

Sementara itu, menurut Suparmoko (2000:47) anggaran merupakan suatu daftar atau pernyataan terperinci tentang pendapatan dari belanja Negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun). Anggaran mempunyai kedudukan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mardiasmo (2004:182) berpendapat bahwa arti penting anggaran pemerintahan daerah (anggaran daerah) dapat dilihat dari dua aspek berikut:

1. Anggaran merupakan alat bagi pemda untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan berkembang, sedangkan sumberdaya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena keterbatasan sumberdaya (*scarify resources*), pilihan choice, daan trade offs.

Karena pentingnya anggaran, maka perencanaan anggaran/penyusunan anggaran juga menjadi sesuatu yang penting dalam penyelenggaran pemerintahan didaerah. Penyusunan anggaran merupakan suatu rencana tahunan sebagai aktualisasi pelaksanaan jangka panjang maupun menengah. Dalam penyusunan anggaran, rencana jangka panjang dan rencana jangka menengah perlu diperatikan. Salah satu fungsi anggaran adalah membantu manajemen pemerintah dalam mengambil keputusan sekaligus sebagaialat untuk mengevaluasi kinerja unit kerja dibawahnya. Pengeluaran pemerintah daerah tertama pada anggaran daerah akan membantu pemerintah daerah dalam mengambil keputusan dan merencanakan pembangunan.

Hubungan APBD dengan perencanaan pembangunan menurut Tjokroamidjojo (1994:166) ialah hubungan antara perencanaan dan anggaran belanja Negara menjadi timbal balik. Disatu pihak, pencerminan dalam anggaran belanja Negara menjamin kepastian pembiayaan, sedangkan dilain pihak perencanaan akan memberikan perhatian terhadap keterbatasan pembiayaan. Selain itu juga perencanaan proyek-proyek menjadi lebih berperhatian terhadap masalah ongkos (cost conscious).

Dengan demikian, perencanaan dan penganggaran merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan. Penyusunan rencana perlu memperhatikan kapasitas fiscal yang tersedia sehingga dalam penerapannya, konsekuensi atas integrasi kegiatan perencanaan pembangunan dan penganggaran perlu diperhatikan. Perencanaan dan penganggaran didaerah merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintah itu sendiri. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi sehingga output dari perencanaan ialah penganggaran.

2. Proses Perencanaan Anggaran

Penyelenggaran urusan pmerintahan didaerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebagai dasar pengelolaan

keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Menurut Darise (2006:141), APBD merupakan instrument yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006, APBD didefinisasikan sebagai suatu rencana keuangan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD sekaligus ditetepkan dengan peraturan daerah. Oleh karena itu anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) pada hakikatnya merupakan salah satu instrument kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat didaerah. Dengan demikian, DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur untuk menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.

Dalam penyusunan APBD hendaknya memperhatikan prinsip-prinsip transparan, partisipatif, kemandirian, komprehensif dn disiplin, rasional dan terukur, efisiensi dan efektifitas anggaran, serta memperhatikan aspek keadilan. Mandica (2001:5) mengemukakan bahwa perspektif desentralisasi, pemerintah daerah sebaiknya memainkan peran dalam penyusunan anggaran sebagai berikut:

1. Menetapkan prioritas anggaran berdasarkan kebutuhan penduduknya, bukan berdasarkan perintah penyeragaman dari pemerintah nasional
2. Mengatur keuangan daerah termasuk pengaturan tingkat dan level pajak dan pengeluaran yang memenuhi standar kebutuhan public diwilayahnya.
3. Menyediakan pelayanan dan servis pajak sebagaiamana yang diinginkan oleh publik dan kepentingan daerah masing-masing.
4. Mempertimbangkan keuntungan sosial dari setiap program dan rencana pembangunan secara seksama, bukan hanya kepentingan konstitusi tertentu.
5. Menggunakan daya dan kekuatan secara independen dalam mewujudkan dan menstimulkan konsep pembangunan ekonomi.

6. Memfokuskan agenda dan penetapan program ekonomi dalam anggaran yang mendukung kestabilan pertumbuhan dan penyediaan lapangan kerja di daerah.
7. Menentukan batas kehormatan pengeluran sesuai kebutuhan daerah.
8. Mencari dan menciptakan sumber-sumber pendapatan daerah sehingga mengurangi ketergantungan sesuai subsidi nasional.

Tahap-tahap penyusunan anggaran daerah:

a. Tahap Persiapan Anggaran *(Bidget Preparation)*

Pada tahap ini dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran hendaknya terlebih dulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran. Dalam persoalan estimasi yang perlu mendapat perhatian adalah terdapatnya faktor uncertainty.

b. Tahap Ratifikasi Anggaran *(Approval/Ratification)*

Tahap berikutnya adalah budget ratification. Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki managerial skill namun juga harus mempunyai political skill, salesmanship, dan coalition bulding yang memadai. Integritas dan kesipan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini karena dlam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

c. Tahap Pelaksanaan Anggaran *(Budget implementasion)*

Setelah anggaran disetujui oleh legislative, tahap berikutnya adalah pelaksanan anggaran. Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus oleh manajer keuangan public adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntasi dan sistem pengelindalian manajemen. Manajer keuangan public dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan andal dalam perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya.

Sistem akuntansi yang baik juga meliputi dibuatnya sistem pengendalian intern yang memadai.

d. Tahap Pelaporan dan Evaluasi Anggaran *(Reporting & Evaluation)*

Tahap terakhir dari siklus anggaran adalh pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan tahap akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik diharapkan tahap budget reporting and evaluation tidak akan menemui banyak masalah.

Selanjutnya siklus perencanaan dan penganggaran menurut Bastian (2006:99-1540 dimulai dari beberapa hal berikut:

1. Penentuan Rencana Kerja Pemerintahan Daerah RKPD dan kebijakan umum APBD (KUA)
2. Pembuatan rencana kerja anggaran satuan kerja pemerintah daerah (RKA-SKPD).
3. Rekomendasi RKA-SKPD oleh musrenbang dan panitia anggaran eksekutif melalui kegiatan:
   a. Pengorganisasian penyelenggaraan musrenbang daerah
   b. Tahapan musrenbang tingkat kabupaten oleh eksekutif
   c. Penjaringan aspirasi masyarakat 9jaring asmara oleh legislative)
4. Penuangan RKA-SKPD dalam dokumen RAPBD
5. Dengar pendapat RAPBD antara DPRD dan SKPD
6. Pembahasan RAPBD dalam forum paripurna DPRD
7. Pengesahan RAPBD menjadi APBD
8. Evaluasi rancangan peraturan daerah tentang APBD dan peraaturan kepala daerah tentang penjabaran RAPBD.
9. Penetapan peraturan daerah tentang APBD dan penjabaran APBD.
10. Pelaksanaan dan perubahan APBD.

3. Kebijakan Pengelolaan Anggaran Daerah

Reformasi anggaran merupakan aspek yang mendesak untuk dilaksanakan dalam pelaksanaan desentralisasi. Reformasi penganggaran dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem penganggaran. Reformasi anggaran meliputi

penyusunan, mekanisme pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974, proses penyusunan, mekanisme pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut UU No 22 tahun 1999 maupun UU No. 32 tahun 2004 sebagai penggantinya adalah tidak diperlukan lagi pengesahan dari gubernur untuk APBD kabupaten/kota, melainkan diperlukan evaluasi dari gubernur mengenai rancangan APBD sebelum pengesahan dari DPRD melalui peraturan daerah.

Reformasi anggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD. Namun juga diikuti perubahan proses penyusunan anggaran. Mengenai proses perubahan penyusunan asnggaran, menurut Mardiasmo (2004;28) APBD dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Dalam UU No. 25 tahun 2004 dikemukakan lima pendekatan dalam penyusunan rencana pembangunan.

1. Pendekatan Politik. Rencana pembangunan daerah adalah penjabaran agenda pembangunan yang ditawarkan kepala daerah pada saat kampanye. Dimana visi misi kepala daerah terpilih menjadi visi misi jangka menengah daerah dan program kepala daerah terpilih menjadi kebijakan utama dalam rencana pembangunan jangka menengah.
2. Pendekatan Teknokratis. Perencanaan dilaksanakan dengan metode dan kerangka berpikir ilmiah berdasarkan data akurat dan dapt dipertanggungjawabkan oleh tenaga ahli atau lembaga resmi yang diakui kapasitasnya serta memenuhi kualifikasi untuk ditetapkan dengan perundang-undangan yang berlaku. Dlam dokumen rencana, indicator pencapaian kinerja (performance indicator) dinyatakan secara eksplisit atas rencana yang disusun sehingga pencapaian efektivitas pelaksanaan rencana dapat diukur dan mudah diintegrasikan dengan kegiatan penganggaran.
3. Pendekatan Partisipasi. Perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholder), pemangku kepentingan dilibatkan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Pemangku kepentingan adalah semua pihak yang terkait dengan rencana yang bersangkutan. Penyusunan rencana bersifat inklusif tidak ada pihak yang dikecualikan/diabaikan terbuka, dan dalam pengambilan keputusan mengutamakan consensus atau melalui mekanisme yang sudah disepakati bersama oleh para pemangku kepentingan.

4. Pendekatan *Bottom-up*. Perencanaan dibangun dari tingkat pemerintahan yang lebih rendah (desa-kelurahan) untuk disampaikan pada pembahasan perencanaan ditingkat yang lebih tinggi (pemerintah kabupaten/kota). Rencana hasil proses ini diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik ditingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan desa.
5. Pendekatan *top-down*. Perencanaaan diawali dengan penyampaian rencana atau program dari pemerintah ditingkat yang lebih tinggi untuk dioperasionalkan pada pemerintah didaerah atau wilayah administrative yang lebih kecil. Rencana hasil proses ini diselaraskan melalui musyawarahyang dilaksanakan baik, ditingkat nasional,, provinsi, kabupaten/kota, desa.

Menurut Peraturan manteri dalam Negeri Nomor 26 tahun 2006 bahwa penyusunan APBD harus memperhatikan prinsip dan kebijakan berikut.

a. Partisipasi Masyarakat. Hal ini mengandung makna bahwa pengambilan keputusan dalam proses dan penetapan APBD sedapat mungkin melibbatkan partisipasi masyarakat sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.
b. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran. APBD yang disusun harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran-sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis/obyek belanja, serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai oleh suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu setiap pengguna anggaran harus bertanggungjawab terhadap penggunaan sumber daya yang dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan.
c. Disiplin Anggaran. Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan antara lain (1) Pendapatan yang direncanakan merupakan

perkiraan yang terukur secara rasional dan dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) pengenggaran pengelauaran harus didukung adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD; dan (3) semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

d. Keadilan Anggaran. Pajak daerah, retribusi daerah, dan pungutan daerah lain yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan untuk membayar. Masyarakat yang mamiliki kemampuan pendapatan rendah secara proporsional diberi beban yang sama, sedangkan masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban yang tinggi pula. Untuk menyeimbangkan keedua kebijakan tersebut pemerintah daerah dapat melakukan diskriminatif tariff secara rasional guna menghilangkan rasa ketidakadilan. Selain itu dalam mengalokasikan belanja daerah harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan.
e. Efisiensi dan efektivitas anggaran. Dana yang tersedia harus dimanfaattkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan pelayanan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dpat mengandalikan tefisiensi dan efektivitas anggaran, dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan (1) penetapan tujuan dan sasaran secara jelas, hasil dan manfaaat, serta indicator kinerja yang ingin dicapai; (2) penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.
f. Taat Asas. Penyusunan APBD sebagai kebijakan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan peraturan daerah lainnya.

Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengandung arti bahwa apabila pendapatan, belanja ,dan pembiayaan yang dicantumkan dalam rancangan peraturan daerah tersebut telah sesuai dengan ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden atau peraturan menteri/keputusan menteri/surat edaran menteri yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dimaksud mencakup kebijakan yang terkait dengan keuangan daerah.

Tidak bertentangan dengan kepentingan umum mangandung arti bahwa rancangan peraturan daerah tentang APBD lebih diarahkan agar mencerminkan keberpihakan kepada kebutuhan dan kepentingan masyarakat (publik dan bukan membebani masyarakat. Peraturan daerah tidak boleh menimbulkan diskriminasi yang dapat mengakibatkan ketidakadilan, menghambat kelancaran arus barang dan pertumbuhan ekonomi masyarakat, pemborosan keuangan Negara/daerah, memicu ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah, dan mengganggu stabilitas keamanan serta ketertiban masyarakat yang secara keseluruhan mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Tidak bertentangan dengan peraturan daerah lainnya mengandung arti bahwa apabila kebijakan yang dituangkan dalam peraturan daerah tentang APBD tersebut telah sesuai dengan ketentuan pereturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirri khas masing-masing daerah. Sebagai konsekuensinya, rancangan peraturan daerah tersebut harus sejalan dengan pengaturannya tetnteng pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan menghindari adanya tumpang tindih dengan peraturan daerah lainnya, seperti peraturan daerah mengenai pajak daerah, retribusi daerah, dan sebagainya.

Menurut Permendagri No.13 Tahun 2006, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas tiga komponen.

1. Pendapatan

   Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening umum khas daerah yang menambah ekuitas dana sebagai hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembai oleh daerah.

2. Belanja

   Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif) dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum.

3. Pembiayaan

   Pembiayaan daerah adalah stiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

4. Keberpihakan APBD pada Kepentingan Publik

Nirzawan dalam Halim mengemukakan bahwa dalam pengelolaan keuangan daerah menyangkut lima aspek yang harus diperhatikan. Pertama, pengelolaan seluruh sumber yang mampu memeberikan penerimaan, pendapatan, dan pengehematan yang mungkin dilakukan. Kedua, ditetapkan oleh badan eksekutif dan badan legislatif, dilaksanakan oleh badan eksekutif serta diikuti oleh badan legislatif. Ketiga, diarahkan untuk kesejahteraan seluruh masyarakatnya. Keempat, didasari oleh prinsip-prinsip ekonomi, efisien, dan efektif. Kelima, adalah dokumentasi, tranparansi dan akuntabilitas.

Puspitosari, dkk (2006:67) menyampaikan bahwa APBD merupakan instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Anggaran merupakan terjemahan dari berbagai macam kebijakan pemerintah dalam politik, darimana uang itu akan didapat dan dipergunakan untuk apasaja. Anggaran juga berisikan segala program kegiatan yang akan dilaksanakan dalam jangka waktu setahun. Dari anggaran yang dibuat tercermin apakah pemerintah memperhatikan kepentingan, kebutuhan, melindungi, serta menghargai hak-hak rakyat atau hanya

akan menguntungkan pihak elit saja. Anggaran harus dapat memenuhi kebutuhan rakyat, antara lain kesejahteraan, pendidikan, perlindungan ekonomi, lapangankerja, adanya jaminan sosial, serta standar hidup yang layak, segala program dan kegiatan yang disusun harus bisa mengatasi segala macam persoalan yang dihadapi oleh rakyat. Sementara itu, Munir (2002:5) berpendapat bahwa anggaran pendapatan dan belanja daerah pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam Permendagri No. 26 Tahun 2006 disebutkan bahwa belanja daerah yang dianggarkan dalam APBD harus memedomani hal-hal sebagai berikut.

1. Belanja daerah diprioritaskan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan.
2. Belanja dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib digunakan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengmbangkan sistem jaminan sosial.
3. Belanja daerah disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan. Hal tersebut bertujuan untuk meningktakan akuntabilitas perencanaan anggaran serta memperjelas efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran.
4. Penyusunan belanja daerah diprioritaskan untuk menunjang efektifitas tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah yang menjadi tanggung jawabnya. Peningkatan alokasi anggaran belanja yang direncanakan oleh setiap stuan kerja perangkat daerah harus terukur yang diikuti dengan peningkatan kinerja pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat

Terdapat 16 urusan wajib yang menjadi kewenangan pemrintahan provinsi/kabupaten/kota, (Undang-Unadang No.32 Tahun 2004 pasal 13 (1) dan pasal 14 (1).

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang,
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
4. Pendidikan sarana dan prasarana umum
5. Penanganan bidnag kesehatan
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia Potensial
7. Penanggualangan masalah sosial
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usah kecil dan usaha menengah
10. Pengendalian lingkungan hidup
11. Pelayanan pertahanan
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. Pelayanan administrasi penanaman modal
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Menurut Mardiasmo (2004: 184-1850 berdasrkan Kepmendagri No 29 tahun 2002, belanja daerah dapat dibedakan sebagai berikut.

a. Belanja aparatur daerah yaitubelanja dialokasikan atau digunakan untuk membiaayai kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya tidak dapat dinikmati oleh masyarakat/ publik secara langsung.
b. Belanja pelayanan publik, yaitu belanja yang dialokasikan atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya dapat dinikamati oleh masyarakat/publik secara langsung.

Untuk dapat mengetahui besarnya alokasi pembiayaan pelayanan publik dapat dilakukan dengan melihat nilai pagu anggaran kegiatan yang indikator kinerjanya menunjukkan sasaran kegiatan bidang pelayanan publik. Untuk dapat mengetahui besarnya alokasi pembiayaan aparatur daerah (birokrasi) dapat dilihat dengan

melihat nilai pagu anggaran kegiatan yang indikator kinerjanya menunjukkan sasaran kegiatan pembiayaan aparatur daerah (birokrasi). Dengan melihat indikator tersebut dapat diteliti bahwa anggaran suatu kegiatan tersebut ditujukan bagi pelayanan masyarakat atau keperluan birokrasi.

Bastian (2006: 54) mengemukakan bahwa APBD merupakan amanat rakyat kepada pemerintah darah untuk mewujudkan aspirasi dan kebutuhan mereka. Anggaran daerah merupakan refleksi aspirasi dan kebutuhan masyarkat dalam satu tahun fiskal tertentu yang dinyatakan dalam satuan mata uang. Disisi pemerintah daerah, perwujudan amanat rakyat dinyatakan dalam bentuk rencana kerja yang akan dilaksanakan pemerintah daerah dengan menggunakan sumberdaya yang dimilikinya. Dengan demikian perencanaan anggaran daerah harus berorientasi pada kepentingan masyarakat/publik.

5. Peran Pihak Terkait dalam Perencanaan APBD

Dalam perencanaan APBD diperlukan kerja sama antara berbagai pihak. Masing-masing memiliki peran yang berbeda dalam tahap berikut.

a. Peran pemerintah/Eksekutif

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dibebankan pada APBD dalam bentuk belanja daerah dengan arah bahwa belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah (buku pegangan penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan daerah, 2006 ; hal V-79). Menurut Munir (2005:5) anggaran pendapatan dan belanja daerah pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk membuat perencanaan anggaran daerah.

Dalam membuat perencanaan anggaran daerah peran pemerintah telah diatur dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2005 tentang pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Negara, dan

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuang Daerah.

Peranan pemerintah/eksekutif dalam proses penyusunan APBD, baik proses perencanaan, proses penganggaran, hingga proses pengesahan/penetapan APBD dimaksudkan untuk memenuhi tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat sekaligus peningkatan daya saing daerah.

b. Peran DPRD/Legislatif

Mardiasmo (2004 : 25) menyatakan bahwa reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemrintahan didaerah, baik struktur maupun infrastrukturnya dimana kunci reformasi kelembagaan tersebut adalah pemberdayaan masing-masing elemen didaerah, yaitu masyarakat umum sebagai, "stakeholder" pemerintahan daerah sebagai eksekutif, dan DPRD sebagai "stakeholder". Dalam pemerintahan daerah di indonesia di masa lalu peranan DPRD dalam proses perencanaan anggaran daerah bersifat menyetujui anggaran tanpa mandat untuk menetapkannya. Akibatnya, eksekutif sringkali menjadi tak tertandingi dan akhirnya dan akhirnya mengurangi kualitas anggaran daerah dalam mendorong proses pembangunan daerah (Mardiasmo, 2004:111).

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD sebagi lembaga legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Kedudukan dan kesejajaran dimaksudkan untuk menciptakan hubungan kerja yang harmonis, stabil, dan demokratis

Dalam UU no 32 dan PP No. 25 Tahun 2004 telah disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi sebagai berikut :

a) Legislasi, diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah
b) Anggaran , diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah

c) Pewangasan, diwujudkan dalam bentuk pengawasan dalam pelaksanaan UU, peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah

Berkenaan dengan perencanaan dan anggaran daerah antara lain disebutkan bahwa DPRD berwenang menetapkan anggaran dan pendapatan daerah bersama dengan kepela daerah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksaan anggaran pendapatan daerah. Oleh karena itu APBD merupakan cerminan dari kebijakan alokasi publik, maka dukungan APBD dituangkan dalam bentuk peraturan daerah. Untuk itu, berdasarkan Undang-Undang No 17 Tahun 2003 DPRD harus mulai terlibat dalam pembahasan anggaran mulai proses penetapan kebijakan APBD, penetapan prioritas dan plafon APBD.

Akan tetapi jika mengingat bahwa DPRD sebagai wakil rakyat yang dipilih dari hasil Pemilu maka DPRD yang menerima mandat keprcayaan dari rakyat berkewajiban untuk membawakan aspirasi rakyat dan kehendak rakyat serta menyalurkannya sesuai ketentuan yang ada. DPRD seharusnya menyediakan waktu atau forum khusus untuk menyerap aspirasi masyarakat, terutama masyarakat yang akan terkena dampak langsung dari syuatu kebijakan peraturan daerah.

c. Peran masyarakat

Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan, atau penulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan kerja telah diketahui bersama bahwa perencanaan anggaran akan ditetapkan sebagai perda. Oleh karena itu, masyarakat dituntut untuk berperan dalam penyiapan dan pembahasan rancangan kerja APBD.

Perencanaan dengan pendekatan partisipasi telah diamanatkan oleh Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan nasional, mekanisme partisipasi anggaran sudah diatur desemikian rupa yang kemudian diperjelas dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan SE bersama BAPPENAS dan MENDAGRI NO. 1354/M.I PN/03/2004050/744SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan perencanaan partisipatif daerah. Menyadari pentingnya partisipasi masyarakat diperlukan langkah-langkah strategis agar partisipasi masyarakat berjalan kondusif sehingga partisipasi masyarakat menjadi

penting bagi sbuah pemerintahan sebagai upaya unuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat serta memberi suara bagi pihak yang terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan.

Mardiasmo (2004:126) proses penjaringan aspirasi masyarakat antara lain melibatkan pihak-pihak sebagai berikut:

1. DPRD sebagi pemergang wewenang utama dan penyalur semua aspirasi masyarakat juga merupakan badan legislatif daerah.
2. Perangkat daerah, terdiri atas sekertariat daerah, dinas, lambaga teknis, serta lembaga pengelola keuangan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah.
3. Masyarakat, terdiria atas masyarakat pada umumnya, tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal pada umumnya, LSM, Asosiasi profesi, perguruan tinggi dan organisasi masa lainnya.

Puspitosari, dkk (2006:235) mengatakan bahwa salah satu partisipasi rakyat dalam menentukan kebijakan adalah penyusunan anggaran publik. Rakyat harus terlibat karena anggaran tersebut berasal dari uang rakyat. Anggaran publik (APBD) sebelum dijalankan harus mendaptkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian fungsi anggaran publik adalah pengawasan rakyat terhadap kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah.

Pendapat yang dikemukan oleh Fahrjih, dkk (2003:22) mengatakan bahwa pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD adalah :

1. Masyarakat atau publik
2. Eksekutif/pemerintah kota/kabupaten
3. Legislatif atau DPRD meskipun selama ini masyarakat hanya dilibatkan pada tingkat Musbangkel dan UDKP saja

Pada tingkat Rakorbang dan pengesahan RAPBD masyarakat sma sekali tidak dilibatkan dengan baik. Dengan demikian, masyarakat hendaknya dilibatkan dengan kegiatan yang berkaitan dengan proses penyusunan APBD, baik pada proses perencanaan maupun proses penganggarannya hingga proses pengesahan/penetapan APBD.

C. POLITIK ANGGARAN

1. Politik

a. Konsep-konsep Politik

Pada saat ini banyak orang menyadari bahwa politik merupakan hal yang melekat pada lingkungan hidup manusia. Politik ikut mempengaruhi kehidupan baik sebagai individu maupun sebagai bagian dari kelompok masyarakat. Karena politik mempengaruhi kehidupan semua orang maka Aristoteles pernah mengatakan, politik merupakan *master of science*. Artinya, dalam arti ilmu pengetahuan *(scientific)*, pengetahuan tentang politik merupakan kunci untuk memahami lingkungan. Menurut Aristoteles, dimensi politik dalam keberadaan manusia merupakan dimensi terpenting karena ia mempengaruhi lingkungan lain dalam kehidupan manusia. Menurut Aristoteles, politik berarti mengatur apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Sejak awal hingga yang terakhir terdapat sekurang-kurangnya lima pandangan mengenai politik. *Pertama,* politik ialah usaha-usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama. *Kedua,* politik ialah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. *Ketiga,* politik sebagai segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. *Keempat,* politik sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum. *Kelima,* politik sebagai konflik dalam rangka mencari dan atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting.

b. Perilaku Politik

Interaksi antara pemerintah dan masyarakat, diantara lenbaga-lembaga pemerintah, dan diantara kelompok dan individu dalam masyarakat dalam rangka proses pembuatan, pelaksanaan, dan penegakan keputusan politik pada dasarnya nmerupakan perilaku politik.

Ditengah masyarakat individu berperilaku dan berinteraksi. Sebagian dari perilaku dan interaksi dapat ditandani akan berupa perilaku politik, yaitu perilaku yang bersangkut paut dengan proses politik. Sebagian lainnya berupa perilaku ekonomi, keluarga, agama dan budaya. Termasuk dalam kategori kegiatan ekonomi yakni kegiatan yang menghasilkan barang dan jasa, membeli dan

menjual barang dan jasa, mengkonsumbi barang dan jasa, menukar, menanam dan menspekulasikan modal. Namun hendaklah diketyahui pula tidak semau individu atau kelompok masyarakkat mengerjakan kegiatan politik.

c. Keputusan Yang Mengikat

Suatu keputusan yang mengikat atau otoratif apabila anggota masyarakat merasa bahwa mereka harus menaati kewenangan yang ada. Menurut para ilmuwan politik yang memandang politik sebagai penyelenggaraan negara, pertanyaan pertama akan ditanggapai dengan jawaban berikut ini. Anggota masyarakat merasa terikat pada kewenangan yang ada. Oleh karena itu mereka menaati keputusan politik yang ada, mereka merasa terikat pada kewenangan yang ada karena takut akan paksaan fisik yang penggunaannya dimonopoli negara. Apa yang dikemukakan penganut pandangan weber ini merupakan salah satu sebab anggota masyarakat yang menaati keputusan pemerintah. Namun selain takut akan paksaan fisik terdapat pula sejumlah alasan lain, karena tradisi, menguntungkan dan kesadaran hukum.

d. Konflik, Konsesnsus, dan Perubahan

Dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik terjadi sejumlah konflik, konsensus dan perubahan. Didalam hampir setiap proses politik selalu berlangsung konflik antara pihak-pihak yang berupaya mendapatkan dan atau mempertahankan sumber yang dipandang penting dan pihak-pihak lain yang juga berikhtiar mendapatkan atau mempertahankan sumber-sumber tersebtu.

e. Masyarakat umum

Politik merupakan proses pembuatan, pelaksanaan dan penegakan keputusan untuk kepentingan umum. Kata politik mengandung pengertian publik. Secara historis, politik diartikan sebagai usaha membicarakan apa yang menjadi kebaikan bersama bagi warga negara yang hidup dalam polis. Selain itu dikemukakan politik merupakan keputusan yang mengikat seluruh masyarakat. Keputusan yang hanya mengikat, menyangkut dan memperngaruhi sebagian masyarakat stidak-tidaknya secara normastif tidak dapat dikategorika sebagai keputusan politik. Sehubungan dengan itu, pendapat yang dikemukakan oleh Robert Dahl bahwa politik menyangkut power, rule an authority tidak dapat diterima.

2. Keuangan Daerah

a. Pengertian Keuangan Daerah

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 pasal 156, keuangan daaerah adalah semua ahak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu yang berupauang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan menurut Peraturan Menteri dalam Negeri No 13 tahun 2006 menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Menurut Supriatna, (1996, 174) menjelaskan bahwa keuangan daerah adalah

> " kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola melalui merencanakan, melaksdanakan, mengawasi, mengendalikan, dan mengevaluasi berbagai sumber keuanga sendiri sesuai dengan kewenangannnya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dekosentrasi, dan tugas pembantuandidaerah yang diwujhudkan dalam APBD".

Dengan demikian keuangan daerah merupakan hak dan kewajiban daerah dalam mengelola sumber keuangan sendiri untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam kerangka APBD. Keuangan daerah merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pembangunan, dan penentuan kep[entingan masyarakat setempat. Guna mencapai hal tersebut diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang mantap dan sempurna, yang pada hakekatnya merupakan perwujudan adanya keuangan daerah.

b. Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengertian pengelolaan keuang daerah menurut meneurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 adalah keseluruhan kegiatan yang mempunyai perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Keuangan daerah dilekola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan mamperhatikan azas keadilan, kepatutan dsan manfaat untuk masyarakat. Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 ruang lingkup pengelolaan daerah meliputi:

1. hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melaukan pinjaman
2. kewajiban daerah utnuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan daerah dan membayar tagihan pajak ketiga,
3. penerimaan daerah
4. pengeluaran daerah
5. kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang diupisahklan, pada perusahaan daerah,
6. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemrintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Menurut Kaho (1997, hal.124-125) utnuk mendapatkan keuangan daerah dapat dilakukan beberapa cara antara lain: (a) mengumpulkan dana dari pajak daerah yang sudah disetujui oleh pemerintah pusat; (b) pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga atau melalui pemerintah pusat; (c) ikut ambil bagian dalam pajak sentral yang diungut daerah; (d) pemda dapat menambah tarik pajak tertentu. Lebih lanjut Kaho (1997, hal. 252) menyatakan bahwa sumber-sumber keuangan daerah dapat ditempatkan kedalam dua urutan yaitu:

> "sumber PAD dan sumber pendapatan non asli daerah (non PAD). Penyelenggaraan otonomi daerah yang sehat hanya tercapai apabila sumber keuangan utama daerah guna mebiayai aktifitas daerah banyak dari PAD, paling tidak pembiayaa rutinnya ditutup oleh sumber PAD. Sumber-sumber PAD merupakan sumber utama daerah. Hasil daerah dan hasil usaha lainnya yang sah".

c. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Hubungan keuangan pusat dan daerah diselenggarakan dalam bentuk pertimbangan keuangan. Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pasal 1 yang dimaksud dengan " perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transaran, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan

kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekosentrasi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan daerah meliputi ruang lingkup pengaturan.

1) Prinsip pembiayaan fungsi pemerintah di daerah

   dasar-dasar pembiayaan pemerintah daerah dilakukan menurut hubungan fungsi berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggungjawab antar tingkat pemerintahan perangkat daerah Provinsai dalam rangka pelaksanaan asas dekosentrasi dibiayai oleh APBN.

2) Sumber-sumber pembiayaan, fungsi, tugas dan tanggung jawab daerah meliputi:

   a. Pendapatan Asli Daerah
      1. hasil pajak daerah
      2. hasil retribusi daerah
      3. hasil perusahaan milik daerah
      4. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

   b. Dana perimbangan
      1. bagian daerah dari penerimaan Pajak bumi dan bangunan, bea perolehan atas tanah dan bangunan dan penerimaan dari penerimaan sumber daya alam.
      2. dana alokasi umum
      3. dana alokasi khusus

      dana perimbanngan merupakan dana dari penerimaan daerah yang masuk dlam APBD digunakan untuk membiayaai penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi.

   c. Pinjaman

   d. Pembiayaan pelaksanaan asas dekosentrasi bagi provinsi

3) Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah

   semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi tercatat dan dikelola dalam APBD. Sistem pengelolaan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah dan Kepala Daerah memepertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah kepada

Kepala Dewan. Pemeriksaan keuangan daertha termasuk kinerja daerah hanya dapat dilakukan oleh pemeiksa keuangan daerah (auditor) dan BAPEKA.

4) Sistem informasi keuangan daerah

Pemerintah pusat menyelenggarakan sistem informasi keuangan daerah berdasarkan sistem informasi yang berekaitan dengan keuangan daerah yang disampaikan daerah kepada pemerintah pusat. Informasi tersebut merupakan data terbuka yang dapat diketahui masyarakat.

Menurut Panglima (2003, hal.25) hubungan keuangan pusat dan daerah yang bervariasi dapat ditinjau dari beberapa pendekatan yang berbeda yaitu:

1. Pendekatan kapitalisasi.

   Pemerintah daerah diberi sejumlah modal yang diharapkan untuk diinvestasikan sehingga dapat menghasilkan pendapatan untuk menutup penegeluaran rutin dan mungkin untuk membayar kembali modal tersebut. Modal tersebut mungkin disediakan melalui bantuan (growt) atau melalui penyerahan (equity). Sumber modal bisa berasal dari pemerintah, sumber internasional atau sektor swasta.

2. Pendekatan sumber-sumber pendapatan

   pemerintah daerha diberi sumber-sumber pendapatan tetentu, untuk dimanfaatkan bagi pengeluaran pengeluarannya sesuai dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya.

3. Pendekatan pengeluaran belanja

   pendekatan ini berarti bahwa pembagian dana dari pusat kepada pemerintah daerah untuk menutup seluruh/sebagian biaya, berupa pinjaman, bantuan atau bagi hasil pajak, dan bukan pajak. Sistem ini bertujuan untuk membiayai tingkat pengeluran tertentu/pembiayaan pelayanan atau program pembangunan tertyentu.

4. Perpaduan menyeluruh atas pendapatan dan pengeluaran/pendekatan komprehensif .

   menurut pendekatan ini, sumber-sumber pandapatan dan tanggung jawab diberikan pada pemerintah daerah dengan berdasarkan pada tingkat kemampuan dan biayanya. Bantuan pusat atau pinjaman diberikan untuk

menutup perbedaan antara hasil dari pendapatan yang telah diberikan dengan kebijakan pengeluaran.

Kebijaksanaan perimbangan antara keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada. Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan diatas maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan bedasarkan asas desentralisasi, dekosentrasi, dan tugas pembantuan.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas dekosentrasi dilakukan atas beban APBN, dan Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas tugas pembantuan dilakukan atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

3. Anggaran Daerah

a. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Berdasarkan Bab I ketentuan umum Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, APBD dapat didefinisasikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Berdasarkan Permendagri no. 13 Tahun 2006 APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Selain itu menurut Nugroho (2006,h.5) anggaran daerah atau APBD dapat diartikan sebagai rencana kerja yang dituangkan dalam rencana keuangan dimana disatu pihak berisikan kebijakan dan program kerja emereintah daerah dalam bentuk pengeluaran, sedangkan dipihak lain berisikan rencana penerimaan yang diharapkan dapat menutup pengeluaran tersebut dan disusun untuk masa tertentu (lazimnya lima tahun).

Menurut Suparmoko (2002, h.26) APBD merupakan suatu alat perencanaan mengenai pengeluaran dan penerimaan di masa yang akan datang umumnya, disusun untuk masa satyu tahun. Disamping itu anggaran merupakan alat kontrol

atau pengawasan terhadap pengeluaran ataupun pandapatan dimasa yang akan datang. APBD adalah anggaran daerah. Definisi APBD diatas menunjukkan bahwa anggaran daerah termasuk APBD mempunyai unsur-unsur yaitu:

a. rencana keuangan pemerintah daerah
b. adanya sumber penerimaan yang digunakan untuk menutup pengeluaran
c. kebijakan dan program kerja dituangkan dalam bentuk pengeluaran berupa angka-angka
d. periode anggaran biasanya satu tahun dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

b. Fungsi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Menurut Mardiasmo (2002, h.63-66) anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama yaitu.

a. sebagai alat perencanaan. Anggarn dibuat utnuk merencanakan tindakan apa yang harus dilakukan pemerintah, besar biaya yang dikeluarkan dan hasil yang akan diperolehnya.
b. Sebagai alat pengendalian. Anggaran digunakan untuk mengendalikan keuangan daerah agar tidak terjadi pemborosan.
c. Sebagai alat kebijakan fiskal. Pemeintah dapat memprediksikan arah kebijakan fiskal daerah sehingga ekonomi daerah stabil dan mendorong pertumbuhan ekonomi.
d. Sebagai alat politik. Anggaran sangat berpengaruh ada politk, kegagalan melaksanakan anggarn dapat menjatuhkan kepemimpinan atau dapat menurunkan kredibilitas pemerintah
e. Sebagai alat koordinasi dan komunikasi. Anggaran dapat mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja.
f. Sebagai alat penilaian kinerja. Kinerja pemerintah dapat dinilai dengan melihat pencapaian target anggaran dan efisiensi anggaran.

Undang-Undang No 17 tahun 2003 pasal 3 ayat 4 menyebutkan bahwa APBN atau APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Menurut Lecsan (1997, hal.27) fungsi APBD dibagi menjadi empat yaitu:

a. menentukan jumlah pajak yang dibebankan pada rakyat daerah yang bersangkutan.
b. Mencakup sarana untuk mewujudkan otonomi daerah.
c. Memberi isi dan arti tanggung jawab pemerintah daerqah pada umumnya dan kepada daerah pada khususnya karena APBD menggambarkan seluruh kebijakan pemerintah daerah.
d. Merupakan suatu rencana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah.

Dapat disimpulkan bahwa APBD sebagai instrumen penting dalam manajemen publik, memiliki fungsi sebagai pedoman, sebagai alat kontrol, sebagai alat koordinasi, sebagai alat penilaian kinerja, sebagai alat motivasi, sebagai alat politik, sebagai sarana untuk mewujudkan otonomi daerah, sedangkan sebagai sebuah kebijakan APBD berfungsi dalam hal alokasi, distribusi, dan stabilitas ekonomi atau fiskal.

c. Prinsip-Prinsip Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Anggaran sektor publik menurut Mardiasmo (2002, hal.67-68) mempunyai prinsip antara lain:

1. Otorisasi oleh legislatif

   Anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.
2. Komprehensif

   anggaran harus menunjukkan pengeluaran dan penerimaan pemerintah
3. Keutuhan anggaran

   semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum.
4. Periodik

   anggaran merupakan suatu proses yang periodik dapat bersifat tahunan maupun multi tahunan
5. Akurat

   estimasi anggaran hendaknya sudah memasukkan cadangan yang tersembunyi yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan

dan inefisiensi anggarna seta dapat mengakibatkan munculnya underestimate pendapatan overestimate pengeluran.

6. Jelas

   anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat dan tidak membingungkan.

7. Diketahui publik

   Anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat

d. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

1) Proses Teknis Ekonomi

Kalkulasi ekonomi berdasarkan standart yang berlaku dan trend yang berkembang

2) Proses Politik

Proses-proses dengan mekanisme politik dalam proses penyusunannya:

a. Ditentukan oleh ideologi dan sistem penyelenggaran nya.
b. Dipengaruhi moral/sikap penyelenggara negara

Sistem penyusunan APBD dapat dilihat dalam dua proses. Pertama proses yang terjadi di eksekutif dan proses yang terjadi di legislatif.

1. Proses yang terjadi di Eksekutif

Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggungjawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh bagian keuangan Pemda, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (bagian penyusunan program dan bagian keuangan).

2. Proses di legislatif

Dalam rangakaian penyusunan APBD ditingkat Dewan terjadi beberapa tahapan sebagai berikut :

1) Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran baru, Walikota wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran selengkapnya dengan nota keuangan kepada DPRD. Ketentuan ini sebenarnya bertentangan dengan UU 22/99 yang menyatakan bahwa Perda dibuat bersama-sama, dan ketentuan Tatib seharusnya berlaku secara

internal dewan sehingga tidak boleh memberikan keharusan kepada lembaga diluar dewan yang dalam hal ini Walikota untuk menyampaikan rancangan peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran selengkapnya dengan nota keuangan kepada DPRD.

2) Pimpinan DPRD menyerahkan nota keuangan dan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada Panitia Anggaran untuk memperoleh pendapatnya.
3) pendapat panitia anggaran diserahkan ke komisi-komisi sebagai bahan pembahasan
4) Pembahasan Raperda tentang APBD.

   Dalam pembahasan Raperda tentang APBD, dilakukan proses sebagai berikut;

   a. Penyampaian Raperda, Rancangan Perda yang berasal dari Walikota disampaikan kepada DPRD melalui nota pengantar Walikota. Sedangkan Raperda yang berasal dari usulan DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD. Kedua rancangan tersebut disampaikan kepada anggota DPRD sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
   b. Tahap pembahasan Raperda, Pembahasan Raperda dilakukan melalui 4 tahap kecuali apabila panitia musyawarah menentukan lain.
      1. Pembahasan tahap I meliputi:
         a) Penjelasan Walikota dalam rapat Parpurna DPRD jika Raperda merupakan prakarsa dari Walikota
         b) Penjelasan Pimpinan DPRD jika Raperda merupakan usul DPRD.
      2. Pembahasan tahap II meliputi:
         a) Dalam hal Raperda Walikota:
            1. pandangan umum fraksi dalam rapat paripurna
            2. Jawaban Walikota dalam rapat paripurna terhadap pandangan umum.
         b) Dalam hal Raperda dari DPRD:
            1. Pendapat Walikota dalam rapat Paripurna terhadap Raperda.

2. Jawaban DPRD melalui pimpinan dalam rapat paripurna terhadap pendapat Walikota.

3. Pembahasan tahap III meliputi:
   a) Pembahasan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi atau rapat panitia khusus yang dilakukan bersama-sama dengan pejabat yang ditunjuk Walikota.
   b) Laporan hasil pembahasan oleh komisi atau Pansus kepada pimpinan DPRD dan rapat paripurna khusus DPRD.

4. Pembahasan tahap IV meliputi:
   Pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna DPRD yang didahului dengan :
   a) pendapat akhir fraksi-fraksi.
   b) kesimpulan rapat oleh pimpinan rapat
   c) Pemberian kesempatan kepada Walikota untuk memberikan sambutan

3) Tahapan-Tahapan Penyusunan APBD

Proses penyusunan APBD atau yang sering dikenal sebagai daur APBD adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Tahapan Penyusunan APBD

No	Tahapan	Durasi	Rentang Waktu
1	Penyusunan	6 Bulan	April-September
2	Pengesahan	3 Bulan	Oktober-Desember
3	Pelaksanaan	12 Bulan	Januari-Desember
4	Pertanggungjawaban	3 Bulan	Januari-Maret

Sumber: Malang Corruption Watch

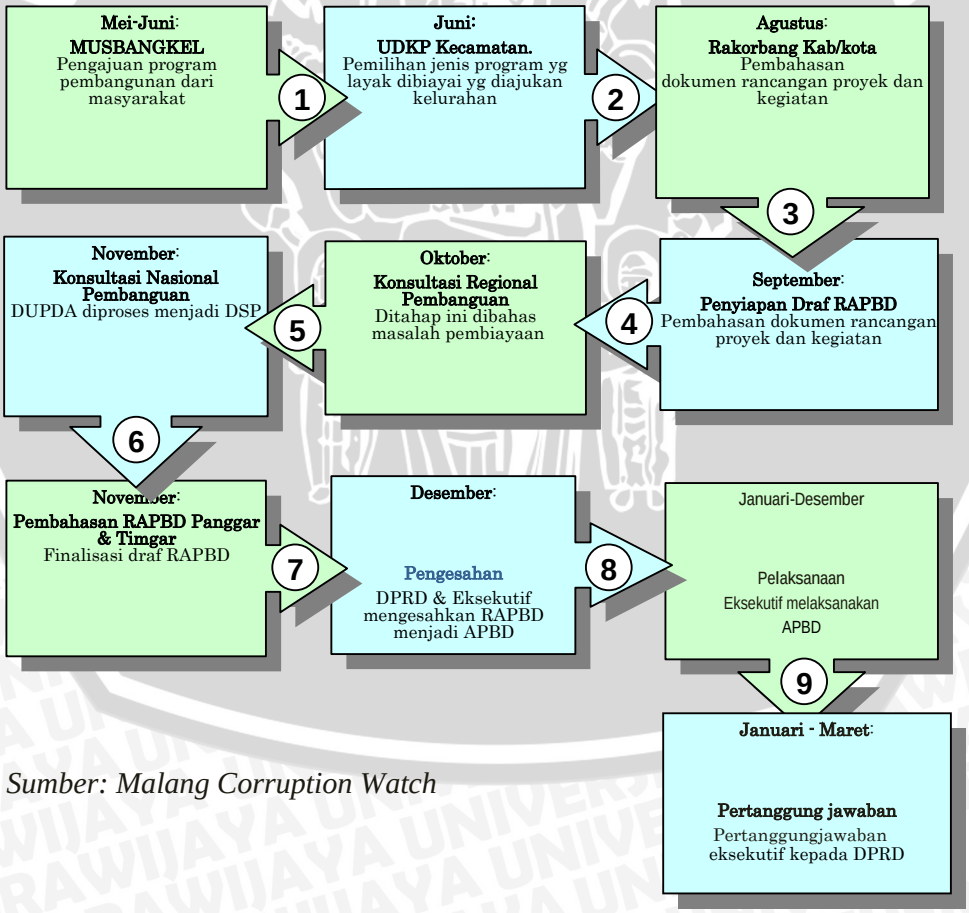
Dalam tahapan penyusuunan APBD sampai pada tahap pertanggungjawaban, dimulai pada tahap penyusunan terjadi enam bulan pada bulan April sampai September. Kemudian tahap pengesahan tiga bulan antara bulan Oktober samapai Desember. Tahap pelaksanaan selama dua belas bulan antara bulan Januari sampai Desember.

Sedangkan alur penyusunan APBD ialah pada bulan Mei sampai Juni yaitu Musyawarah Pembangunan Kelurahan (Musbangkel). Selanjutnya ialah UDKP

yaitu pemilihan jenis program yang layak dibiayai yang diajukan kelurahan dilakukan pada bulan Juni. Pada bulan Agustus ialah pembahasan dokumen ranncangan proyek dan kegiatan. Selanjutnya penyiapan draf RAPBD pada bulan September. Pada bulan Oktober konsultasi regional pembangunan dengan membahas masalah pembiayaan.

Tahap selanjutnya ialah konsultasi nasional pembangunan pada bulan November dilanjutkan dengan pembahasan RAPBD oleh Panitian Anggaran dan tim Anggaran. Pada bulan Desember ialah tahap pengesahan RAPBD menjadi APBD oleh DPRD dan eksekutif. Kemudian pelaksanaan yaitu eksekutif melaksanakan APBD antara bulan Januari sampai Desember. Pada tahap akhir ialah pertanggungjawaban eksekutif kepada DPRD pada bulan Januari sampai Maret. Untuk lebih ringkasnya dapat digambarkan sebagai berikut;

Gambar 1
Alur Penyusunan Anggaran



Sumber: Malang Corruption Watch

1. Tahap Musyawarah Pembangunan Kelurahan (Musbangkel)

Musyawarah Pembangunan Kelurahan atau disingkat dengan Musbangkel adalah sebagai salah satu wahana bagi masyarakat untuk mengajukan usulan-usulan pembangunan dikelurahannya. Yang terlibat dalam Musbangkel adalah semua unsure masyarakat yang terdiri dari : LPMK, Ketua RT/RW, Tokoh masyarakat, tokoh Pemuda yang bersama-sama menyusun program-program pembangunan di kelurahan selama satu tahun. Pembangunan yang diusulkan dalam Musbangkel .Pembangunan Fisik, seperti pembangunan/perbaikan jalan di kelurahan, perbaikan rumah ibadah, perbaikan saluran air, perbaikan balai pertemuan RW/RT, dan lain-lain. Usulan yang diprioritaskan dalam Musbangkel adalah kebutuhan yang paling mendesak bagi masyarakat. Pembangunan non-Fisik atau Pemberdayaan Masyarakat, dapat berupa peningkatan keahlian masyarakat melalui kursus-kursus atau pelatihan-pelatihan, meningkatkan kualtias pendidikan masyarakat dan lain-lain.

2. Tahap UDKP

Pada tahap UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) ini adalah tahap pemilihan jenis program yang diusulkan dalam Musbangkel yang layak dibiayai, lebih sederhananya tahap ini melakukan seleksi hasil Musbangkel yang layak diajukan ke Rakorbang. Maka dalam tahap ini masyarakat harus tetap mengawal sampai usulan programnya dimasukkan dalam UDKP. Yang terlibat dalam UDKP adalah LPMK kelurahan, Tokoh Masyarakat, RW/RT, Instansi kecamatan.

3. Tahap Rakorbang

Tahap Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) ini lebih banyak menyusun tentang rancangan proyek dan program dinas terkait di lingkungan Pemkot. Tahap ini hanya melibatkan Dinas-Dinas terkait di lingkungan Pemkot yang secara idi'il harus memasukkan usulan-usulan hasil Musbangkel dan UDKP. Tapi kenyataannya pada tahap inilah hasil musbangkel dan UDKP tidak diperhatikan, karena Dinas-dinas hanya memprioritaskan usulan proyek yang mereka buat, sehingga hasil musbangkel dan UDKP sudah tidak berlaku lagi.

4. Tahap Pembahasan dan Pengesahan APBD

Tahap ini adalah pembahsan yang dilakukan oleh panitia anggaran DPRD bersama Tim Anggaran Ekskutif yang kemudian dilanjutkan dengan sidang paripurna DPRD yang diikuti oleh Walikota/Bupati dang anggota DPRD.

5. Tahap Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban APBD

Dalam tahap pelaksanaan ini adalah proses pelaksanaan pembiayaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah kota/kabupaten selama tahun anggaran berjalan. Setelah tahap pelaksanaan ini kemudian dilanjutkan dengan proses pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Walikota/ Bupati kepada DPRD Kota/Kabupaten untuk diberikan penilaian.

4. Politik Anggaran

Hakikat anggaran sebenarnya adalah upaya untuk menyelaraskan antara penerimaan (yang terbatas) dengan kebutuhan yang jumlahnya relatif tidak terbatas. Akibatnya, tidak bisa dihindarkan adanya keharusan untuk menentukan skala prioritas. APBD merupakan anggaran publik (uang rakyat), sudah seharusnya jika pemenuhan kebutuhan hak-hak dasar warganegara menjadi agenda utama kebijakan anggaran. Dalam konteks ini, baik berdasarkan tugas dan tanggungjawab penyelenggara negara maupun kaidah ekonomi mengenai optimasi fungsi kesejahteraan masyarakat, pemenuhan kebutuhan masyarakat sudah selayaknya mendapatkan prioritas utama. Faktor kehendak politik ini antara lain dicerminkan oleh:

a. Adanya landasan legal formal mengenai komitmen kuat dan tekad keras pemerintah (pusat dan daerah) untuk memfokuskan kebijakannya pada upaya penanggulangan kemiskinan. Hal ini antara lain bisa diwujudkan melalui kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan usaha kecil, akses terhadap kredit, pedagang kaki lima, penghapusan pungli, dan sebagainya.
b. Kemauan dari penyelengara negara baik pusat dan daerah yang secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan penanggulangan kemiskinan di masa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya, baik pada waktu sekarang maupun di masa mendatang.

Dalam kaitannya dengan politik anggaran ialah bahwa dalam proses penyusunan anggaran nantinya terdapat proses penyusunan anggaran yang melibatkan pihak-pihak terkait dalm penyusunan anggaran. Proses-proses dengan mekanisme politik dalam proses penyusunannya :

a. Ditentukan oleh ideologi dan sistem penyelenggarannya.
b. Dipengaruhi moral/sikap penyelenggara negara

Sistem penyusunan APBD dapat dilihat dalam dua proses. Pertama proses yang terjadi di eksekutif dan proses yang terjadi di legislatif. Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggungjawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh bagian keuangan Pemda, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (bagian penyusunan program dan bagian keuangan).

Proses penyusunan APBD dilakukan berdasarkan Tata tertib DPRD. Alur penyusunan APBD ditingkat Dewan :

a. Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran baru, Walikota wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran selengkapnya dengan nota keuangan kepada DPRD. Ketentuan ini sebenarnya bertentangan dengan UU 22/99 yang menyatakan bahwa Perda dibuat bersama-sama, dan ketentuan Tatib seharusnya berlaku secara internal dewan sehingga tidak boleh memberikan keharusan kepada lembaga diluar dewan yang dalam hal ini Walikota untuk menyampaikan.
b. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran selengkapnya dengan nota keuangan kepada DPRD.
c. Pimpinan DPRD menyerahkan nota keuangan dan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada Panitia Anggaran untuk memperoleh pendapatnya.
d. Pendapat panitia anggaran diserahkan ke komisi-komisi sebagai bahan pembahasan
e. Pembahasan Raperda tentang APBD.

Dalam pembahasan Raperda tentang APBD, dilakukan proses sebagai berikut :

a. Penyampaian RAPERDA, Rancangan Perda yang berasal dari Walikota disampaikan kepada DPRD melalui nota pengantar Walikota. Sedangkan Raperda yang berasal dari usulan DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD. Kedua rancangan tersebut disampaikan kepada anggota DPRD sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
b. Tahap pembahasan Raperda, Pembahasan Raperda dilakukan melalui 4 tahap kecuali apabila panitia musyawarah menentukan lain.

   Pembahasan tahap I meliputi :

   a) Penjelasan Walikota dalam rapat Parpurna DPRD jika Raperda merupakan prakarsa dari Walikota.
   b) Penjelasan Pimpinan DPRD jika Raperda merupakan usul DPRD.

   Pembahasan tahap II meliputi :

   Dalam hal Raperda Walikota:

   a) pandangan umum fraksi dalam rapat paripurna
   b) Jawaban Walikota dalam rapat paripurna terhadap pandangan umum.

   Dalam hal Raperda dari DPRD:

   Pendapat Walikota dalam rapat Paripurna terhadap Raperda. Jawaban DPRD melalui pimpinan dalam rapat paripurna terhadap pendapat Walikota.

   Pembahasan tahap III meliputi:

   a. Pembahasan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi atau rapat panitia khusus yang dilakukan bersama-sama dengan pejabat yang ditunjuk Walikota.
   b. Laporan hasil pembahasan oleh komisi atau Pansus kepada pimpinan DPRD dan rapat paripurna khusus DPRD.

      Pembahasan tahap IV meliputi:

   Pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna DPRD yang didahului dengan :

a) pendapat akhir fraksi-fraksi.
b) kesimpulan rapat oleh pimpinan rapat
c) Pemberian kesempatan kepada Walikota untuk memberikan sambutan

D. Kepentingan Masyarakat

Masyarakat adalah sejumlah manusia yang merupakan satu kesatuan golongan yang berhubungan tetap dan mempunyai kepentingan yang sama. Seperti; sekolah, keluarga, perkumpulan, Negara semua adalah masyarakat. Dalam ilmu sosiologi dikenal ada dua macam masyarakat, yaitu masyarakat paguyuban dan masyarakat petambayan.Masyarakat paguyuban terdapat hubungan pribadi antara anggota- anggota yang menimbulkan suatu ikatan batin antara mereka.Kalau pada masyarakat patambayan terdapat hubungan pamrih antara anggota-angota nya. Unsur-unsur suatu masyarakat.

a. Harus ada perkumpulan manusia dan harus banyak
b. Telah bertempat tinggal dalam waktu lama disuatu daerah tertentu.
c. adanya aturan atau undang-undang yang mengatur masyarakat untuk menuju kepada kepentingan dan tujuan bersama.

Masyarakat mempunyai cara untuk terbentuk sesuai kebutuhannya. Cara terbentuk nya masyarakat:

a. Masyarakat paksaan,misalnya negara, masyarakat tawanan
b. Masyarakat mardeka
   a) Masyarakat natur,yaitu masyarakat yang terjadi dengan sendiri nya, seperti: geromboklan (harde), suku (stam), yang bertalian karena hubungan darah atau keturunan.
   b) Masyarakat kultur,yaitu masyarakat yang terjadi karena kapantingn kedunian atau kepercayaan.

Manusia untuk memenuhi kehidupannya mempunyai beberapa faktor. Faktor-faktor yang mendorong manusia untuk hidup ialah;

a. Hasrat sosial adalah merupakan hasrat yang ada pada setiap individu untuk menghubungkan dirinya kepada individu lain atau kelompok

b. Hasrat untuk mempertahankan diri Adalah hasrat untuk mempertahan kan diri dari berbagai pengaruh luar yang mungkin datang kepada nya, sehingga individu tersebut perlu bergabung dangan individu lain atau kelompok.
c. Hasrat harga diri adalah rasa harga diri merupakan hasrat pada seseorang untuk menganggap atau bertindak atas diri nya lebih tinggi dari pada orang lain, karena mereka ingin mendapat penghargaan yang selayaknya.
d. Hasrat meniru Adalah hasrat untuk menyatakan secara diam-diam atau terang-terangan sebagian dari salah satu gajala atau tindakan.
e. Hasrat bergaul Hasrat untuk bergabung dengan orang-orang tertentu, kelompok tertentu, atau masyarakat tertentu dalam suatu masyarakat.
f. Hasrat untuk mendapat kan kebebasan. Hasrat ini tampak jelas pada tindakan-tindakan manusia bila mendapat kekangan-kekagan atau pembatasan-pembatasan.
g. Hasrat untuk memberitahukan. Hasrat untuk menyampaikan perasaan-perasaan kepada orang lain biasanya disampaikan dengan suara atau isyarat
h. Hasrat simpati. Kesanggupan untuk dengan langsung turut merasakan apa yang dirasakan oleh orang lain

1. Kebutuhan Masyarakat

Menurut Abraham Maslow manusia mempunyai lima kebutuhan yang membentuk tingkatan-tingkatan atau disebut juga hirarki dari yang paling penting hingga yang tidak penting dan dari yang mudah hingga yang sulit untuk dicapai atau didapat. Motivasi manusia sangat dipengaruhi oleh kebutuhan mendasar yang perlu dipenuhi.

Kebutuhan maslow harus memenuhi kebutuhan yang paling penting dahulu kemudian meningkat ke yang tidak terlalu penting. Untuk dapat merasakan nikmat suatu tingkat kebutuhan perlu dipuaskan dahulu kebutuhan yang berada pada tingkat di bawahnya.

Lima (5) kebutuhan dasar Maslow - disusun berdasarkan kebutuhan yang paling penting hingga yang tidak terlalu krusial :

1. Kebutuhan Fisiologis

   Contohnya adalah : Sandang / pakaian, pangan / makanan, papan / rumah, dan kebutuhan biologis seperti buang air besar, buang air kecil, bernafas, dan lain sebagainya.

2. Kebutuhan Keamanan dan Keselamatan

   Contoh seperti : Bebas dari penjajahan, bebas dari ancaman, bebas dari rasa sakit, bebas dari teror, dan lain sebagainya.

3. Kebutuhan Sosial

   Misalnya adalah : memiliki teman, memiliki keluarga, kebutuhan cinta dari lawan jenis, dan lain-lain.

5. Kebutuhan Penghargaan

   Contoh : pujian, piagam, tanda jasa, hadiah, dan banyak lagi lainnya.

6. Kebutuhan Aktualisasi Diri

   Adalah kebutuhan dan keinginan untuk bertindak sesuka hati sesuai dengan bakat dan minatnya.

Dalam menjalani kehidupan, manusia membutuhkan berbagai jenis dan macam barang-barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhannya. Manusia sejak lahir hingga meninggal dunia tidak terlepas dari kebutuhan akan segala sesuatunya. Untuk mendapatkan barang yang dibutuhkan diperlukan pengorbanan untuk mendapatkannya. Di bawah ini akan diberikan jenis, macam aneka ragam definisi atau pengertian dari tiap-tiap kebutuhan manusia selama hidupnya di dunia :

a. Kebutuhan Manusia Berdasarkan Tingkat Kepentingan / Prioritas

   a) Kebutuhan Primer. Kebutuhan primer adalah kebutuhan yang benar-benar amat sangat dibutuhkan orang dan sifatnya wajib untuk dipenuhi. Contohnya adalah seperti sembilan bahan makanan pokok / sembako, rumah tempat tinggal, pakaian, dan lain sebagainya.

   b) Kebutuhan Sekunder. Kebutuhan sekunder adalah merupakan jenis kebutuhan yang diperlukan setelah semua kebutuhan pokok primer telah semuanya terpenuhi dengan baik. Kebutuhan sekunder sifatnya

menunjang kebutuhan primer. Misalnya seperti makanan yang bergizi, pendidikan yang baik, pakaian yang baik, perumahan yang baik, dan sebagainya yang belum masuk dalam kategori mewah.

c) Kebutuhan Tersier / Mewah / Lux. Kebutuhan tersier adalah kebutuhan manusia yang sifatnya mewah, tidak sederhana dan berlebihan yang timbul setelah terpenuhinya kebutuhan primer dan kebutuhan skunder. Contohnya adalah mobil, antena parabola, pda phone, komputer laptop notebook, tv 50 inchi, jalan-jalan ke hawaii, apartemen, dan lain sebagainya.

b. Kebutuhan Manusia Berdasarkan Sifat

a) Kebutuhan Jasmani / Kebutuhan Fisik. Kebutuhan jasmani adalah kebutuhan yang berhubungan dengan badan lahiriah atau tubuh seseorang. Contohnya seperti makanan, minuman, pakaian, sandal, pisau cukur, tidur, buang air kecil dan besar, seks, dan lain sebagainya.

b) Kebutuhan Rohani / Kebutuhan Mental. Kebutuhan rohani adalah kebutuhan yang dibutuhkan seseorang untuk mendapatkan sesuatu bagi jiwanya secara kejiwaan. Contohnya seperti mendengarkan musik, siraman rohani, beribadah kepada Tuhan YME, bersosialisasi, pendidikan, rekreasi, hiburan, dan lain-lain.

c. Kebutuhan Manusia Berdasarkan Waktu

a) Kebutuhan Sekarang . Kebutuhan sekarang adalah kebutuhan yang benar-benar diperlukan pada saat ini secara mendesak. Contoh adalah kebelet pipis, makan karena sangat lapar, pengobatan akibat kecelakaan, dan lain sebagainya.

b) Kebutuhan Masa Depan . Kebutuhan masa depan adalah kebutuhan yang dapat ditunda serta dipenuhi di lain waktu di masa yang akan datang. Contoh yaitu pergi haji, pendidikan tinggi, pahala untuk bekal akherat, membeli mobil toyota yaris terbaru, dan lain sebagainya.

2. Kesejahteraan Sosial (Masyarakat)

Menurut Segel dan Bruzy (1998:8), “Kesejahteraan sosial adalah kondisi sejahtera dari suatu masyarakat. Kesejahteraan sosial meliputi kesehatan, keadaan ekonomi, kebahagiaan, dan kualitas hidup rakyat”. Sedangkan menurut Midgley

(1995:14) menjelaskan bahwa kesejahteraan sosial adalah suatu keadaan sejahtera secara sosial tersusun dari tiga unsur sebagai berikut. Pertama, setinggi apa masalah-masalah sosial dikendalikan, kedua, seluas apa kebutuhan-kebutuhan dipenuhi dan, ketiga, setinggi apa kesempatan-kesempatan untuk maju tersedia. Tiga unsur ini berlaku bagi individu-individu, keluarga,-keluarga, komunitas komunitas, dan bahkan seluruh masyarakat.

Wilensky dan Lebeaux (1965:138) merumuskan kesejahteraan sosial sebagai sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dirancang untuk mrmbantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang memuaskan. Maksudnya agar tercipta hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada individu-individu pengembangan kemampuan-kemampuan mereka seluas-luasnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesua dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Menurut Romanyshyn (1971:3) kesejahteraan sosial dapat mencakup semua bentuk intervensi sosial yang mempunyai suatu perhatian utama dan langsung pada usaha peningkatan kesejahteraan individu dan masyarakat sebagai keseluruhan. Kesejahteraan sosial mencakup penyediaan pertolongan dan proses proses yang secara langsung berkenaan dengan penyembuhan dan pencegahan masalah-masalah sosial, pengembangan sumber daya manusia, dan perbaikan kualitas hidup itu meliputi pelayanan-pelayanan sosial bagi individu-individu dan keluarga-keluarga juga usaha-usaha untuk memperkuat atau memperbaiki lembaga-lembaga sosial.

3. Kepentingan Masyarakat

Kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa dan Negara dan atau kepentingan masyarakat bersama, dan atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam aturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, dapat ditemukan beberapa definisi tentang kepentingan umum seperti pada penjelasan UU. No. 5 / Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, Pasal 1 huruf c, bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.

BAB III
METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam melakukan sebuah penelitian, maka perlu ditetapkan dahulu metode penelitian yang akan digunakan. Metode dapat diartikan sebagai jalan (cara, pendekatan, alat) yang harus ditempuh (dipakai) guna memperoleh pengetahuan tentang suatu hal (sasaran kajian), baik yang lalu, kini maupun yang akan datang; yang dapat terjadi dan yang akan terjadi. Sedangkan metodologi merupakan hasil pengkajian terhadap berbagai metode menjadi bahan pembentukan seperangkat pengetahuan tentang metode.

Menurut Faisal (1992;hal 23) jenis-jenis penelitian dapat digolongkan menjadi 3, yaitu:

1. Penelitian eksplanasi, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk menemukan dan mengembangkan teori, sehingga hasil atau produk penelitiannya dapat menjelaskan kenapa dan atau mengapa (variabel) anteseden apa saja yang mempengaruhi terjadinya suatu gejala atau kenyataan sosial tertentu
2. penelitian deskriptif, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk melukiskan atau menggambarkan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti, tanpa mempersoalkan hubungan antar variabel (jalin-menjalinnya antar variabel)
3. penelitian eksplorasi, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan sebagai upaya eksplorasi dan klasifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial.

Memperhatikan tujuan penelitian yang terkait dengan topik yang sedang diteliti, penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian deskriptif, yaitu dengan tujuan agar peneliti bisa menggambarkan fenomena dan fakta yang terjadi berkaitan dengan upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan sosial bagi penyandang cacat. Berkenaan dengan pengertian deskriptif tersebut, Koentjaningrat (1995;hal54) menyatakan sebagai berikut:“ Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang mempunyai tujuan untuk menggambarkan secara

tepat tentang sifat-sifat suatu individi, keadaan, gejala atau kelompok-kelompok tertentu atau untuk menentukan frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dengan gejala lain." Lebih lanjut Faisal dalam Moleong (2002; hal 34) menjelaskan bahwa penelitian deskriptif merupakan suatu penelitian yang berupaya untuk mengungkapkan suatu masalah dan keadaan sebagaimana adanya sehingga hanya akan mengungkapkan fakta-fakta serta tidak menggunakan dan melakukan pengujian hipotesa.

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Bogdan & Taylor dalam Moleong (2002:hal 3), mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penggunaan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif ini dipandang lebih mendukung dan memberi arti dalam menyerap permasalahan yang berkaitan dengan fokus penelitian.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan pusat perhatian yang ditujukan untuk membetasi suatu permasalahan yang diteliti agar tidak terjadi pembiasan dalam mempersepsikan dan mengkaji masalah yang diteliti. Sesuai dengan yang diungkapkan Moleong (2000, hal.12) menyebutkan bahwa penelitian kualitatif menghendaki ditetapkannya adanya batas dalam penelitian atas dasar fokus yang timbul sebagai masalah dalam penelitian. Fokus adalah penetapan masalah yang menjadi pusat perhatian penelitian dengan mengkaji permasalahan. Fokus penelitian ini sangat penting artinya sebagai sarana untuk memandu dan mengarahkan jalannya penelitian.

Permasalahan dan fokus penelitian sangat terkait. Oleh karena itu permasalahan penelitian selalu dijadikan sebagai acuan di dalam menetapkan fokus penelitian walaupun pada saat proses jalannya penelitian di lapangan, fokus kadang-kadang berubah sesuai dengan perkembangan permasalahan yang ditemukan. Yaitu:

1. Proses penyusunan APBD Kota Malang yang meliputi:
   a. Tahap Pertama penyusunan Draft RAPBD

b. Tahap Kedua pembahasan Draft RAPBD
c. Tahap Ketiga pembahasan RAPBD
d. Tahap Keempat pengesahan RAPBD menjadi APBD

2. Peran pihak terkait dalam penyusunan APBD Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat meliputi:
   a. Peran Pemerintah (Eksekutif)
   b. Peran DPRD (legislatif)
   c. Peran Masyarakat
3. Politik anggaran Pemerintah Daerah Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat.
   a. Mekanisme penyusunan APBD Kota Malang
   b. Kebijakan Umum APBD Kota Malang
   c. Struktur APBD Kota Malang
4. Faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam politik anggaran Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat.

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian yang dimaksud adalah lokasi dilakukannya penelitian. Berdasarkan lokasi penelitian ini peneliti nantinya akan memperoleh data dan informasi yang berkaitan dengan tema, masalah serta fokus penelitian yang telah ditetapkan. Lokasi dari penelitian ini adalah Kantor Pemerintah Kota Malang. Penelitian ini dilakukan pada Pemerintahan Kota Malang dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Kota Malang termasuk salah satu kota besar di Jawa timur yang tengah berupaya menciptakan pemerintahan yang efektif dan masyarakat yang sejahtera.
2. Peran pihak terkait dalam proses penyusunan APBD Kota Malang cenderung berpihak pada pemangku kepentingan.
3. Perbedaan proses penyusunan Draf RAPBD sampai disahkan menjadi APBD Kota Malang.

Sedangkan situs penelitian adalah tempat dimana penelitian dilakukan sehingga dapat menangkap keadaan yang sebenarnya dari obyek yang diteliti.

Situs dalam pengertian ini bukan hanya sekedar lokasi atau tempat, tetapi dimana tempat/lokasi itu dapat memberikan data/informasi yang diperlukan dalam penelitian. Sesuai judul penelitian, situs penelitian pada Bagian Keuangan Pemerintah Kota Malang.

D. Sumber dan Jenis Data

Penelitian memerlukan data baik untuk deskripsi maupun untuk menjawab permasalahan, Data tersebut merupakan fakta yang dikumpulkan dalam penelitian. Penelitian ini membutuhkan data Primer dan Data Sekunder untuk menyelesaikan permasalahan. Sumber data merupakan tempat dimana ditemukan data dan informasi-informasi penting yang dapat menunjang penelitian atau subyek darimana data dapat diperoleh. Menurut Lofland and Lofland dalam Moleong (2000: 112), sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen, fenomena/peristiwa, orang.

Data yang diperoleh dapat digolongkan menjadi:

1. Sumber data primer

   Adalah data yang diperoleh langsung dilapangan dari narasumber. Kemudian diamati dan dicatat, atau data yang didapat sendiri dari lapangan secara langsung. Adapun subyek sebagai sumber data primer adalah :

   a. Kepala Bagian Keuangan Pemerintah Kota Malang
   b. Kepala Sub Bagian Anggaran
   c. Anggota DPRD yang ikut terlibat dalam proses penyusunan APBD
   d. Anggota perwakilan masyarakat dalam hal ini Malang Corruption Watch

2. Sumber data sekunder

   Adalah data yang secara tidak langsung dapat memberikan informasi dan pendukung bagi peneliti dimana data tersebut merupakan hasil kegiatan orang lain, hal ini berarti peneliti tidak mengusahakan sendiri pengumpulannya secara langsung, sumber data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, laporan-laporan, buku-buku, catatan-catatan

dan formulir-formulir yang berkenaan dengan penelitian ini. Dalam hal ini data sekunder ini adalah :

a. Rancangan Peraturan Daerah Kota Malang tentang Penjabaran APBD
b. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan daerah.
c. Peraturan Walikota Malang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang.
d. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 tentang Penjabaran Anggaran dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2008.
e. Peraturan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 tentang Perubahan Anggaran dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2008
f. Dokumen bagian Keuangan Pemerintah Kota Malang.

E. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data, Peneliti menggunakan teknik penelitian lapangan (*field research*) dimana peneliti secara langsung mendatangi lokasi penelitian untuk mengamati kejadian serta keadaan yang sebenarnya. Sehubungan dengan itu, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Wawancara/interview, yaitu suatu teknik pengumpulan data dimana peneliti berhadapan langsung dengan narasumber untuk mengadakan tanya jawab secara mendalam agar mendapatkan data dan informasi yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dalam hal ini wawancara dilakukan dengan Kepala Bagian Keuangan Pemerintah Kabupaten Malang. Pada anggota DPRD yang terlibat dalam proses penyusunan APBD. Pada pihak masyarakat sebagai penerima kebijakan APBD.
2. Dokumentasi yaitu, teknik pengumpulan data dengan cara menghimpun / mengumpulkan bahan dari berbagai dokumen baik berupa buku laporan maupun dokumen tertulis lainnya yang ada

kaitannya dengan permasalahan dalam penelitian ini, dan nantinya dapat dipergunakan untuk dianalisa secara lebih mendalam, yaitu antara lain :

a. Data mengenai jumlah pegawai di Bagian Keuangan Pemerintah Kota Malang.
b. Dokumen tentang proses penyusunan Draf RAPBD sampai dengan tahap pengesahan APBD.

3. Observasi, yaitu cara memperoleh data dengan mengadakan pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian guna memperoleh data yang aktual dari sumber data.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat yang digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi yang dibutuhkan dalam suatu penelitian ilmiah. Adapaun instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Peneliti sendiri yaitu dengan menyaksikan dan mengamati kejadian-kejadian atau peristiwa-peristiwa yang sedang berlangsung pada objek penelitian dan kemudian hasil pengamatan dicatat dalam catatan pengamatan.
2. Pedoman wawancara *(interview guide*) yang digunakan sebagai pedoman peneliti dalam melakukan wawancara terhadap responden agar lebih terarah pada fokus penelitian
3. *Field note*, yaitu catatan penelitian di lapangan untuk mencatat hasil wawancara dan observasi yang dilakukan

G. Analisis Data

Tujuan dari analisa data adalah untuk menyederhanakan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca atau diinterprestasikan sehingga mudah dalam memahami makna data. Analisa data yang dipakai adalah pendekatan kualitatif dengan metode analisa deskriptif. Menurut Moleong yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan prosedur analisis yang

tidak menggunakan prosedur analisis statistik atau cara kuantitatif lainnya. (Moleong:2006,hal 6)

Menurut Hodari Nawawi yang dimaksud dengan metode analisa deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggunakan, melukiskan keadaan subjek, objek penelitian (seseorang, lembaga masyarakat dan lain-lain) saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Hadari Nawawi:1995,hal 24).

Dari kajian tentang definisi tersebut dapat disintesiskan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi tindakan dll, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

a. Reduksi Data

   Merupakan proses pemilihan, pemusatan, perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Data lapangan diuraikan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terperinci.

b. Penyajian data

   adalah informasi yang tersusun dan memberikan kemungkinan tentang adanya penarikan kesimpulan dan mengambil tindakan. Dimaksudkan untuk memudahkan guna melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian.

   Bentuknya dapat diikuti gambaran atau skema dan beberapa tabel yang dirancang agar mudah dimengerti.

c. Penarikan kesimpulan

   setelah data dikumpulkan dan dianalisa maka dapat ditarik kesimpulan, namun kesimpulan akhir itu munkin tidak muncul sampai pengumpulan data berakhir, oleh karena itu kesimpulan itu di verifikasi yaitu berupa pengumpulan data atau dapat juga dengan melakukan salinan dalam satuan data lain. Pada dasarnya data harus diuji supaya kesimpulan yang diambil lebih kuat.

Tahap selanjutnya ialah memberi penafsiran atau interpretasi terhadap data yang diperoleh, terutama data yang memiliki hubungan langsung terhadap fokus penelitian. Interpretasi data ini langsung akan menggambarkan pandangan peneliti sesuai dengan pemahaman terhadap teori hasil kepustakaan yang relevan

BAB IV
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data

1. Gambaran Umum Kota Malang`

Kota Malang merupakan kota terbesar nomor dua di Jawa Timur. Selain itu kota Malang memiliki berbagai macam predikat diantaranya Paris of Java, kota pesiar, kota peristirahatan, kota pendidikan, kota militer, kota sejarah, kota bunga, dan kota industri. Dengan memiliki berbagai macam potensi menjadikan kota Malang sangat strategis bagi berbagai macam kegiatan.

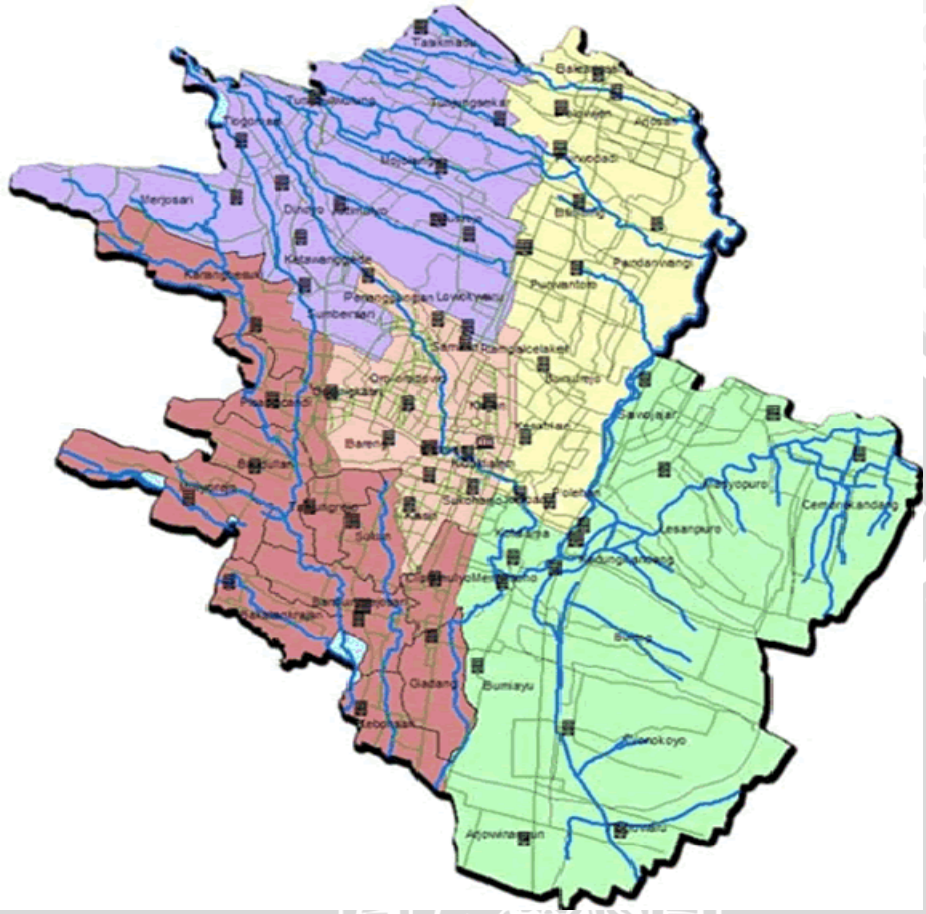
Berikut ini akan dipaparkan mengenai gambaran umum kota Malang yang meliputi keadaan geografis, administratif dan demografi.

a. Keadaan Geografis

Kota Malang memiliki luas 110.056,6 km² [11.005,66 Ha]. Secara geografis terletak antara 112°34'13" - 112°41'39" Bujur Timur dan 7°54'40" - 8°3'5" Lintang Selatan dengan ketinggian 400-650 meter diatas permukaan laut, maka kota Malang memiliki hawa yang sejuk dan kering dengan kelembaban udara 72° [rata-rata] serta suhu rata-rata 24,13° Celcius dengan curah hujan rata-rata tiap tahun adalah 1.883 mm. Adapun suhu terendah 14° Celcius pada bulan juli/ agustus dan suhu tertinggi pada bulan November yaitu berkisar 32,2° Celcius *(Sumber: Peta Rupa Bumi Digital 1 : 250.00, NPL – 433 & npl 1608 – 11/ 112, Tahun 2002).* Selain itu kota Malang dikelilingi gunung-gunung antara lain :

Sebelah Utara : Gunung Arjuno
Sebelah Timur: Gunung Tengger
Sebelah Barat : Gunung Kawi
Sebelah Selatan: Gunung Kelud

Gambar 2.
Peta Kota Malang



sumber: malang.go.id

b. Keadaan Administratif

Ditinjau dari segi administratif maka kota Malang memiliki batas-batas wilayah administrasi :

Sebelah Utara	:	Kecamatan Singosari dan Karang Ploso
Sebelah Selatan	:	Kecamatan Tajinan dan Pakisaji
Sebelah Timur	:	Kecamatan Pakis dan Tumpang
Sebelah Barat	:	Kecamatan Wagir dan Dau

(Sumber : Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1987)

Sedangkan pembagian wilayah administratif dibagi menjadi 5 wilayah kecamatan yaitu:

1. Kecamatan Klojen	:	11 Kelurahan

2. Kecamatan Blimbing : 11 Kelurahan
3. Kecamatan Kedung Kandang : 12 Kelurahan
4. Kecamatan Sukun : 11 Kelurahan
5. Kecamatan Lowokwaru : 12 kelurahan

c. Keadaan Geologis

Keadaan tanah di wilayah Kota Malang antara lain :

a. Alluvial kelabu kehitaman [6.429,533 Ha]
b. Mediteran coklat [1.136,643 Ha]
c. Assosiasi latosol coklat kemerahan dan grey coklat [1.801,838 Ha]
d. Bagian selatan termasuk dataran tinggi yang cukup luas,cocok untuk industri
e. Bagian utara termasuk dataran tinggi yang subur, cocok untuk pertanian
f. Bagian timur merupakan dataran tinggi dengan keadaan kurang kurang subur
g. Bagian barat merupakan dataran tinggi yangf amat luas menjadi daerah pendidikan

d. Pemerintahan

Perlunya penataan aparatur guna mendapatkan aparatur yang memiliki kemampuan (*knowledge and skill*) dan sikap mental (*attitude*) yang baik ditindaklanjuti dengan penataan kelembagaan agar terbentuk kelembagaan yang mantap dengan struktur dan fungsi yang optimal. Dalam rangka penyelenggaraan urusan-urusan yang menjadi kewewenangan Pemerintahan Daerah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat perlu menata organisasi Perangkat Daerah Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 10 dan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, perlu meninjau kembali Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Fungsi dan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang. Oleh karena pertimbangan tersebut dibentuk Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Staf Ahli. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas dan kewajiban, Fungsi dan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD, Sekretariat Daerah terdiri dari 3 (tiga) Asisten, 12 (duabelas) Bagian dan 36 (tiga puluh enam) Sub Bagian. Sedangkan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri dari 3 (tiga) Bagian dan 6 (enam) Sub Bagian.

Bentuk penataan Organisasi Sekretariat Daerah, sebagai berikut :

1. Jumlah Asisten Sekretaris Daerah adalah 3 (tiga) Asisten, yaitu Asisten Administrasi Pemerintahan, Asisten Perekonomian dan Pembangunan, dan Asisten Administrasi Umum;
2. Setiap Asisten mengkoordinasikan :
    a. Asisten Administrasi Pemerintahan, mengkoordinasikan :
        1) Bagian Pemerintahan;
        2) Bagian Hukum;
        3) Bagian Organisasi.
    b. Asisten Perekonomian dan Pembangunan, mengkoordinasikan :
        1) Bagian Pembangunan;
        2) Bagian Perekonomian dan Penanaman Modal;
        3) Bagian Kesejahteraan Rakyat.
    c. Asisten Administrasi Umum, mengkoordinasikan :
        1) Bagian Hubungan Masyarakat;
        2) Bagian Umum;
        3) Bagian Keuangan;
        4) Bagian Perlengkapan.
3. Dari pembentukan 10 (sepuluh) Bagian dirinci sebagai berikut :
    a. Bagian yang tidak mengalami perubahan, yaitu :
        1) Bagian Pemerintahan;
        2) Bagian Hukum;
        3) Bagian Organisasi;

4) Bagian Pembangunan;
5) Bagian Keuangan;
6) Bagian Perlengkapan;

b. Bagian yang mengalami perubahan, yaitu :
1) Bagian Hubungan Masyarakat, diubah dengan memasukkan fungsi protokol, sebagai Subbagian Protokol, sedangkan Subbagian Sandi dan Telekomunikasi, dialihkan menjadi fungsi pada Subbagian Tata Usaha Bagian Umum;
2) Bagian Umum, diubah dengan memasukkan fungsi sandi dan telekomunikasi ke dalam Subbagian Tata Usaha, serta dibentuk Subbagian Kepegawaian, sedangkan Subbagian dialihkan ke Bagian Hubungan Masyarakat;
3) Bagian Perekonomian dan Penanaman Modal, diubah dengan memasukkan fungsi kerja sama ke dalam Subbagian Penanaman Modal, dan memasukkan fungsi ketahanan pangan dengan membentuk Subbagian Ketahanan Pangan serta mengubah nomenklatur Subbagian Sarana Perekonomian menjadi Subbagian Perekonomian;
4) Bagian Sosial, diubah nomenklaturnya menjadi Bagian Kesejahteraan Rakyat. Sebagian fungsinya diwadahi dalam fungsi Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial, dan Dinas Kepemudaan dan Olahraga.

c. Bagian yang dihapus, yaitu :
1) Bagian Kas dan Kekayaan Daerah, fungsinya dialihkan ke dalam fungsi Bagian Keuangan;
2) Bagian Lingkungan Hidup fungsinya dikembangkan dengan membentuk Badan Lingkungan Hidup.

e. Keadaan Demografis Kota Malang

Jumlah penduduk di Kota Malang merupakan jumlah kedua terbesar setelah ibukota jawa Timur, Surabaya. Menurut data pemerintah kota Malang jumlah penduduk pada tahun 2006 adalah 794.147 jiwa dimana komposisinya 398.392

jiwa laki-laki dan 395.755 jiwa perempuan. Untuk pertumbuhan penduduk dirata-rata 0,86 pertahun. Berikut tabel pertumbuhan penduduk kota Malang.

Tabel 2
Data Jumlah Penduduk Tahun 2006

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk (jiwa)		
		L	P	L + P
1	2	12	13	14
1	Blimbing	84.966	84.657	169.625
2	Kedungkandang	77.358	77.833	155.189
3	Klojen	81.229	64.120	125.349
4	Lowokwaru	85.517	80.733	168.280
5	Sukun	89.322	88.382	177.704
Jumlah		398.392	395.755	794.147

Sumber : Kantor Kependudukan dan Cat. Sipil Kota Malang

Pada tahun 2007 jumlah penduduk Kota Malang mengalami peningkatan, dimana jumlah penduduk ialah 801.967 jiwa dimana komposisi penduduk laki-laki 402.403 jiwa sedangkan penduduk perempuan 399.564 jiwa.

Tabel 3
Data Jumlah Penduduk Tahun 2007

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk (jiwa)		
		L	P	L + P
1	2	15	16	17
1	Blimbing	85.790	85.435	171.225
2	Kedungkandang	78.229	78.734	156.963
3	Klojen	61.211	63.975	125.186
4	Lowokwaru	86.904	82.090	168.994
5	Sukun	90.269	89.330	179.599
Jumlah		402.403	399.564	801.967

Sumber : Kantor Kependudukan dan Cat. Sipil Kota Malang

Tabel diatas menunjukkan bahwa tiap tahunnya jumlah penduduk kota Malang semakin meningkat. Namun peningkatan jumlah penduduk kota Malang selalu stabil dari tahun ke tahun tanpa peningkatan yang signifikan .Tabel tersebut

juga menunjukkan jumlah penduduk dengan jenis kelamin laki-laki selalu lebih banyak dibanding penduduk dengan jenis kelamin permpuan.

f. Potensi Kota Malang

Kota malang memiliki berbagai potensi yang besar. Keadaan yang geografis yang sangat strategis mendukung pengembangan sektor pertanian dan perkebunan. Kemudahan akses darat laut dan udara ditambah banyak tersedianya tenaga kerja yang terdidik dan terampil mendukung berkembangnya sektor industri dan banyaknya universitas dan sekolah baik negeri maupun swasta yang memiliki kualifikasi setara perguruan tinggi dan sekolah luar negeri menjanjikan kota malang untuk berkembang sebagai kota pendidikan internasional. Pemerintah kota malang mencanangkan TRIBINA CITRA KOTA MALANG sebagai fokus utama pengembangan kota malang. Yaitu:

1. Kota Malang sebagai Kota Pendidikan,

Merupakan potensi daerah yang memiliki nilai jual dan daya saing baik di tingkat regional maupun nasional. Dalam era globalisasi dunia pendidikan menghadapi berbagai tantangan dalam menghadapi perubahan yaitu dengan adanya tuntutan masyarakat memperoleh fasilitas pendidikan yang baik dan berkualitas. Upaya yang dilaksanakan adalah dengan menciptakan visi dan misi pendidikan Kota Malang, menjalin mitra dengan lembaga perguruan tinggi baik dalam bidang pengkajian, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi maupun dalam pengembangan kualitas Kota Malang pada umumnya.

Kota Malang dipenuhi oleh berbagai sekolah, kampus perguruan tinggi, lembaga pendidikan non formal atau tempat-tempat kursus, serta sejumlah pondok pesantren. Selain itu juga dilengkapi dengan fasilitas penunjang yang cukup memadai seperti tempat pemondokan, toko buku, super market, plaza, pusat pelayananan kesehatan masyarakat serta fasilitas penunjang lainnya yang tak kalah penting adalah adanya angkutan umum (transpotasi) yang tersedia ke penjuru kota (memiliki 25 jalur), yang menghubungkan 3 (tiga) terminal yang ada di Kota Malang, yaitu terminal Arjosari (arah Surabaya), terminal Gadang (arah Blitar), terminal Landungsari (arah Jombang/Kediri).

2. Kota Malang Sebagai Kota Industri

Kota Malang sejak dulu sangat dikenal dengan industri rokok kreteknya. Diversifikasi produk industri kecil dan menengah yang mulai bangkit sejak berlangsungnya krisis ekonomi, masih memerlukan bimbingan dalam hal peningkatan mutu, teknis dan penanam modal untuk mempercepat pemulihan pembangunan ekonomi yang berbasis pada ekonomi kerakyatan, serta untuk perkembangannya di masa mendatang. Sedangkan industri besar yang ada di Kota Malang masih perlu adanya wahana untuk diperkenalkan secara luas, sehingga semakin mendukung produktivitas Kota Malang sebagai Kota Industri.

3. Kota Malang Sebagai Kota Pariwisata

Dengan potensi alam yang dimiliki oleh Kota Malang, yaitu pemandangan alam yang elok serta hawa yang sejuk, teduh dan asri serta bangunan-bangunan kuno peninggalan Belanda, Kota Malang layak menjadi tujuan wisata bagi wisatawan dalam maupun luar negeri. Berbagai pilihan tempat perbelanjaan, baik yang bersifat tradisional maupun modern yang tersebar di berbagai penjuru kota sangat menunjang Kota Malang sebagai Kota Pariwisata. Perkembangan pusat-pusat perbelanjaan modern ini seiring dengan perkembangan kawasan perumahan yang melaju dengan pesat seakan tidak ada lagi lahan yang tersisa di Kota Malang.

g. Program Pembangunan Kota Malang

Program Pembangunan Kota Malang disusun sebagai refleksi dari misi Kota Malang untuk mewujudkan visi Kota Malang. Berdasarkan permasalahan dan tantangan yang dihadapi, maka pembangunan daerah Kota Malang diprioritaskan pada bidang-bidang sebagai berikut:

1. Bidang Hukum : Penegakan supremasi hukum dan penegakan Hak Asasi Manusia (HAM);
2. Bidang Pendidikan : Upaya meningkatkan kualitas penduduk dalam rangkaian pelaksanaan program terpadu untuk mewujudkan Kota Malang sebagai Kota Pendidikan;
3. Bidang Ekonomi : Mempercepat pemulihan ekonomi yang bertumpu pada penguatan sistem ekonomi kerakyatan;

4. Bidang Sosial Budaya : Upaya peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat;
5. Bidang Prasarana Fisik : Penyediaan dan pemeliharaan serta peningkatan kualitas prasarana dan sarana kebutuhan dasar masyarakat dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
6. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah : Upaya Pengembangan kemampuan kapasitas pemerintah daerah dengan peningkatan kualitas SDM aparatur dan kelembagaan Pemerintah Kota serta pengelolaan keuangan daerah

2. Profil Bagian Keuangan Kota Malang, DPRD, dan Badan Perencanaan Pembangunan kota

Dalam menyusun anggaran pihak yang terlibat ialah Bagian Keuangan mempunyai tugas pokok dan kewajiban melaksanakan pengelolaan administrasi keuangan Daerah meliputi penyusunan, perubahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

a. Bagian Keuangan

1. Dasar Hukum
   a) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang
   b) Keputusan Walikota Malang Nomor 333 Tahun 2004 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Malang dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang
2. Tugas Pokok

Melaksanakan pengelolaan administrasi keuangan Daerah meliputi penyusunan, perubahan dan perhitungan serta pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

3. Fungsi
   a) Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan di bidang pengelolaan administrasi keuangan Daerah meliputi penyusunan,

perubahan dan perhitungan serta pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);

b) Pengumpulan bahan penyusunan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);

c) Pelaksanaan pengujian kebenaran penagihan dan penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM) dan mengadakan pemeriksaan keuangan serta membimbing perbendaharaan;

d) Pelaksanaan pembukuan terhadap realisasi anggaran;

e) Penyusunan bahan perumusan kebijakan pengelolaan administrasi keuangan Daerah;

f) Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi; Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya melalui Asisten Administrasi Umum.

b. Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD menurut Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2008 ialah sebagai berikut:

1. Susunan Sekretariat DPRD

a) Sekretariat DPRD terdiri atas :

   a. Bagian Umum;
   b. Bagian Keuangan;
   c. Bagian Hubungan Masyarakat;
   d. Bagian Persidangan dan Perundang-undangan.

b) Masing-masing Bagian dipimpin oleh Kepala Bagian yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris DPRD.

2. Tugas, Pokok dan Fungsi DPRD

a) Sekretariat DPRD mempunyai tugas pokok dan kewajiban menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

b) Untuk melaksanakan tugas pokok dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sekretariat DPRD menyelenggarakan fungsi :

a. penyusunan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Sekretariat DPRD;
b. penyusunan Standar Pelayanan Publik (SPP) Sekretariat DPRD;
c. penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;
d. penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
e. penyelenggaraan rapat-rapat DPRD;
f. penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD;
g. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;
h. penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui situs web Pemerintah Kota Malang;
i. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Pimpinan DPRD sesuai bidang tugas dan fungsinya.

c. Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota

1. Dasar Hukum

Menyikapi perubahan paradigma pemerintahan daerah dari nuansa otoritatif ke empowerment sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, Pemerintah Kota Malang telah melakukan langkah strategis berupa penataan kembali kelembagaan perangkat daerah melalui beberapa peraturan daerah dan keputusan walikota sesuai visi dan misi walikota 2003-2008.

2. Visi

Perencanaan pembangunan kota yang dibuat untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat Kota Malang diupayakan mampu mengadopsi dan mewadahi aspirasi mesyarakat kota mengenai bentuk pembangunan yang diinginkannya, agar pembangunan tidak hanya dapat dinikmati oleh kalangan tertentu saja tetapi juga dinikmaati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa ada pemihakan

3. Misi

a) Memadukan bottom-up planning dan top-down planning sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat melalui sistem perencanaan partisipatif.
b) Memantapkan koordinasi perencanaan antar perangkat daerah.
c) Mengembangkan sistem pemantauan, evaluasi dan pelaporan hasil pembangunan kota berdasarkan data dan hasil kajian pembangunan kota.
d) Mengembangkan perencanaan pembangunan fisik dan non-fisik melalui penguatan manajemen tata ruang yang berwawasan lingkungan.
e) Mengembangkan pelayanan teknis perencanaan pembangunan kota melalui penyediaan prasarana dan sarana kesekretariatan yang memadai.

4. Tugas Pokok

Badan Perencanaan Pembangunan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan Daerah di bidang perencanaan pembangunan Daerah sesuai dengan kebijakan Kepala Daerah

5. Fungsi

1) Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan di bidang perencanaan teknis pembangunan Daerah, penelitian dan pengembangan daerah;
2) Pelaksanaan evaluasi rencana strategis dan rencana kerja tahunan Perangkat Daerah sebagai bahan penyusunan rencana kerja tahunan Daerah;
3) Pelaksanaan kegiatan pendataan, penelitian dan pengembangan sebagai bahan penyusunan perencanaan pembangunan Daerah di bidang social budaya, ekonomi, fisik dan prasarana;
4) Pengelolaan administrasi umum yang meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan perpustakaan serta kearsipan;

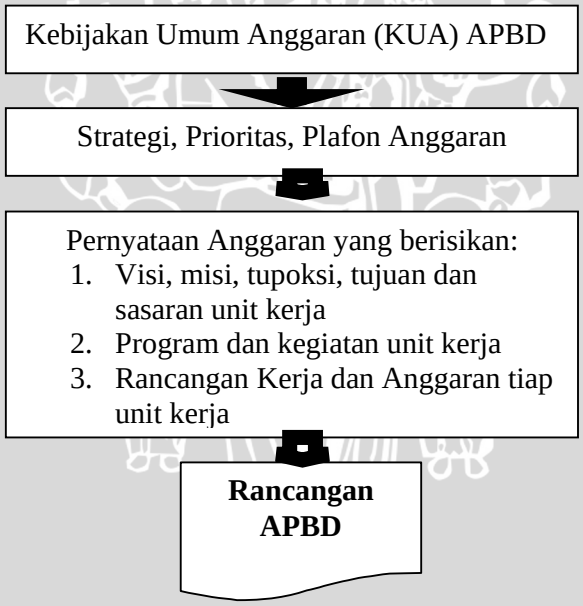
5) Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi; Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya

B. Penyajian Data Fokus

1. Proses penyusunan APBD Kota Malang yang meliputi:

Tahap awal menyusun anggaran ialah harus melakukan perencanaan dan penganggaran daerah agar anggaran tersebut dapat terlaksana dengan baik dan tepat sasaran. Setelah merencanakan dan menganggarkan maka tahap berikutnya ialah proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam proses ini terjadi beberapa tahapan yang nantinya menghasilkan pengesahan APBD sebagai wujud dari proses penyusunan anggaran. Berikut merupakan proses penyusunan anggaran secara umum.

Gambar 3
Proses Perencanaan APBD

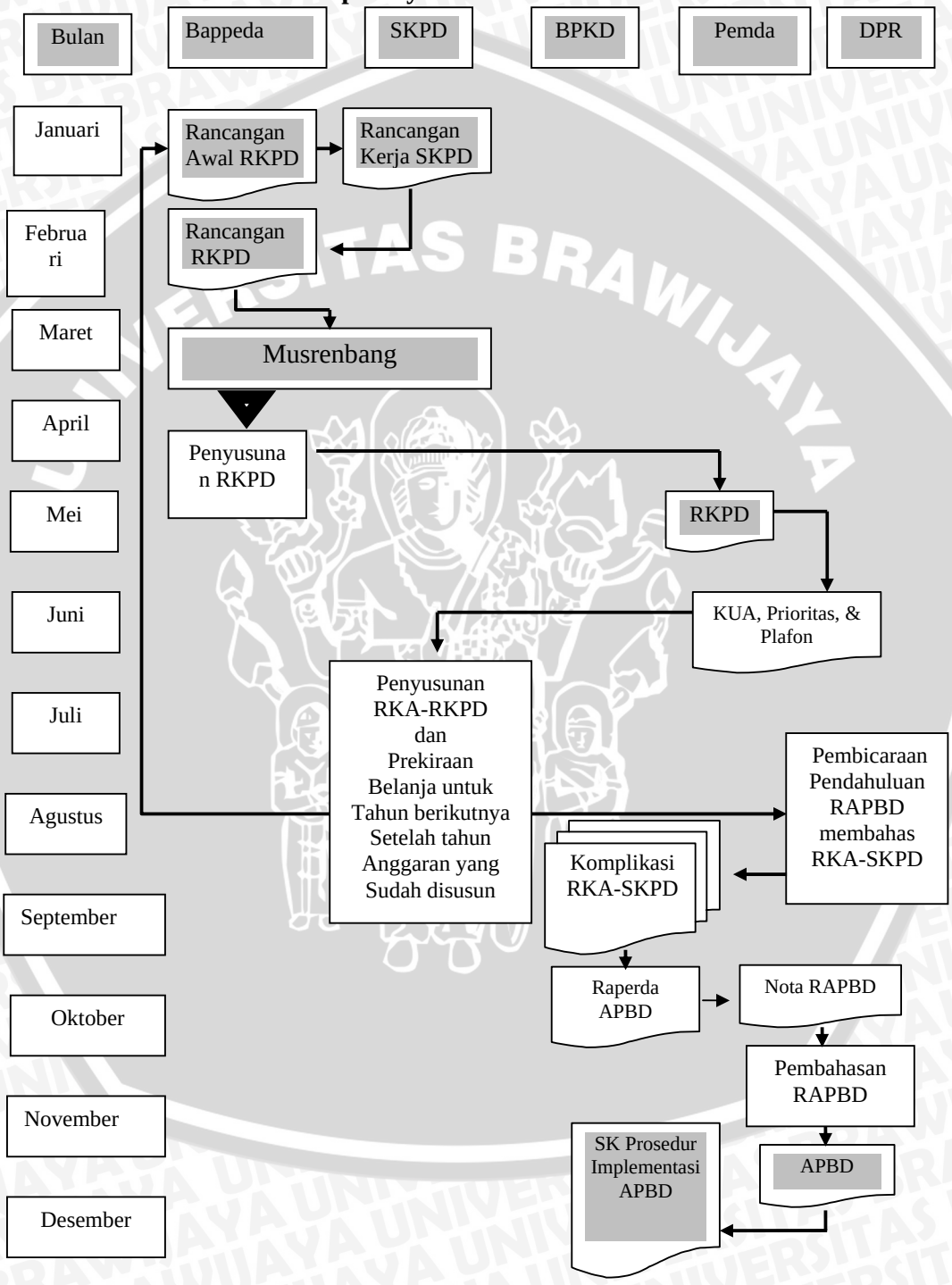


Sumber: Malang Corruption Watch

Dari gambar tersebut dapat diuraikan bahwa tahap awal ialah penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD. Kemudian menyusun Strategi Prioritas, Plafon Anggaran. Selanjutnya pernyataan anggaran yang berisikan visi, misi, tupoksi, tujuan dan sasaran unit kerja, program dan kegiatan unit kerja, dan rancangan kerja dan anggaran tiap unit kerja. Kemudian terbentuklah

RAPBD. Secara lebih terperinci tahap penyusunan APBD tercermin dalam gambar dibawah ini.

Gambar 4
Tahap Penyusunan APBD



Sumber: Malang Corruption Watch

Dalam penyusunan APBD Kota malang di lakukan beberapa tahapan. Anggaran diperlukan sama dengan pentingnya sebuah negara, ada beberapa sebab anggaran diperlukan : Untuk menciptakan keteraturan sosial, Menjamin Hak-hak masyarakat, Menyelenggarakan atau membiayai Pelayanan kepada masyarakat. Menurut Pj. Kasubbag Anggaran Bpk. BAIHAQ, S.Pd,SE. M.Si pada tanggal 20 April 2009 pukul 10.00 menjelaskan skema Penyusunan anggaran:

> " Dalam menyusun anggaran disesuaikan dengan prioritas Pemerintah Kota. Penyusunan anggaran dimulai dari musrenbang kelurahan disusul dengan musrenbang kecamatan dan berakhir pada musrenbangda. Setelah disetujui disinkronisasikan dengan prioritas pembangunan Pemerintah Kota. Setelah musrenbang selesai kemudian terbentuk Kebijakan umum Anggaran yang kemudian dijabarkan dalam PPAS dan disetujui oleh DPRD. "

a) Tahap Pertama penyusunan Draft RAPBD

Dalam menyusun APBD tahapan pertama ialah penyusunan draft RAPBD. Penyusunan draft RAPBD ini menurut Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah berisi tentang:

a. Rencanan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Untuk menyusun APBD, Pemerintah Daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Rencana Kerja SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepad RKP yang dikoordinasikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. RKPD sebagaimana dimaksud memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Kewajiban daerah sebagaimana dimaksud mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitanantara konsistensi antara perencanaan, penggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan. RKPD sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan peraturan Walikota

b. Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang disosialisasikan menjadi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD

Walikota menyusun rancangan KUA dan Rancangan PPAS berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Dalam menyusun Rancangan KUA dan rancangan PPAS, Walikota dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh Sekretariat Daerah. Rancangan KUA dan Rancangan PPAS yang telah disusun, disampaikan oleh Sekretais Daerah selaku ketua TAPD kepada Walikota paling lambat pada bulan Juni. Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi makro daerah, kebijkan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah dan strategi pencapaiannya.

Rancangan PPAS disusun dengan tahapan sebagai berikut;

a. Menentukan skala prioritas pembangunan daerah
b. Menentukan prioritas program untuk masing-masing urusan
c. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program/kegiatan

Rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan Walikota kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran belanja untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Pembahasan dilakukan olh TAPD bersama Panitia Anggaran DPRD. Rancangan KUA dan Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA dan PPAS.

KUA dan PPAS yang telah disepakati masing-masing dituangkan ke dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Walikota dengan pimpinan DPRD dalam waktu bersamaan. Dalam hal Walikota berhalangan, yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani Nota kesepatan KUA dan PPAS. Dalam hal Walikota berhalangan tetap, penandatanganan nota Kesepakatan KUA dan PPAs dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh pejabat yang berwenang.

Berdasarkan nota kesepakatan, TAPD menyiapkan Rancangan Surat Edaran Walikota tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Rancangan Surat Edaran Walikota tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat 1, mencakup:

a. Prioritas pembangunan daerah dan program/kegiatan yang terkait

b. Alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program/kegiatan SKPD
c. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD

Surat Edaran Walikota perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat 1, diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan.

Berdasarkan Pedoman penyusunan RKA-SKPD, Kepala SKPD menyusun RKA-SKPD dengan menggunakand pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasrkan prestasi kerja. RKA-SKPD memuat perencanaan dpendapatan, rencana belanja untuk masing-masing program dan kegiatan serta rencana pembiayaan untuk tahun yang direncanakan dirinci sampai dengan rincian obyek pendapatan, benkanja dan pembiayaan serta perkiraan maju untuk tahun berikutnya. RKA-SKPD juga memuat informasi tentang urusan pemerintah daerah, organisasi, standar biaya, prestasi kerja yang akan dicapai dari program dan kegiatan. RKA disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan RKA disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan daerah tentang APBD tahun berikutnya. Rencana pendapatan, memuat kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan daerah yang dipungut/dikelola/diterima oleh SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, ditetapkan berdasarkan ketantuan peraturan perundang-undangan.

Dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah hanya dianggarkan pada Sekretaris daerah. Rancana belanja memuat kelompok belanja tidak langsung dan belanja langsung yang diuraikan menurut jenis, obyek, dana rincian obyek belanja. Belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga hanya dapat dianggarkan pada Sekretaris daerah yang dikelola oleh bagian keuangan. Rencana pembiayaan memuat kelompok penerimaan pembiayaan yang dapat ddigunakan untuk menutup defisit APBD dan pengeluaran pembiayaan yang digunakan untuk menfaatkan surplus APBD yang diuraikan menurut jenis, obyek dan rincian obyek pembiayaan.

SKPKD menyusun RKA-SKPD dan RKA-PPKD. RKA-SKPD memuat program/kegiatan yang dilaksanakan oleh PPKD selaku SKPD. RKA-PPKD digunakan untuk menampung: Pendapatan yang berasal dari danan perimbangan dan pendapatan hibah, Belanja bunga, belanja subsidi, belanja dhibah, belanja bantuan sosial, belanja ,Penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

RKA SKPD yang telah disusun SKPD disampaikan kepada Bagian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah untuk dibahas oleh TAPD sebagai bahan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Walikota tentang penjabaran APBD. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disusun oleh Badan perencanaan Pembangunan Daerah, Bagian keuangan bersama-sama dengan Bagian Hukum disampaikan kepada Walikota. Rancnagan Peraturan Daerah tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sebelum disampaikan kepada DPRD terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat oleh Walikota. Sosialisasi Rancangan peraturan Daerah tentang APBD, bersifat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban Pemerintah Daerah serta masyarakat dalam melaksanakan pelaksanaan APBD tahun anggaran yang direncanakan.

b) Tahap Kedua pembahasan Draft RAPBD

Dalam tahap kedua ini ialah pembahasan draft RAPBD oleh Walikota dan Pimpinan DPRD. Penyampaian dan Pembahasan Ranperda tentang APBD: Walikota menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD beserta lampirannya dan nota keuangan kepada DPRD paling lambat minggu pertama bulan oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan nota keuangan. Dalam hal Walikota dan/atau Pimpinan DPRD berhalangan tetap, maka pejabat yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang selaku pejabat/ pelaksana tugas Walikota dan/atau selaku pimpinan sementara DPRD yang menandatangani persetujuan bersama.

Penetapan agenda pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD untuk mendapatkan persetujuan bersama disesuaiakan dengan tata tertib DPRD. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah ditekankan pada kesesuaian rancangan

APBD dengan KUA dan PPAS . Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, DPRD dapat meminta RKA-SKPD berkenaan dengan program/kegiatan tertentu. Hasil pembahasan, dituangkan dalam dokumen persetujuan bersama antara Walikota dan DPRD. Persetujuan bersama antara Walikota dan DPRD terhadap rancnagan Peraturan Daerah tentang APBD ditandatangani oleh Walikota dan Pimpinan DPRD paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Dalam hal Walikota dan/atau Pimpinan DPRD berhalangan tetap, maka pejabat yang ditunjuk oleh pejabat yang berwenang selaku pejabat/pelaksana tugas Walikota dan/atau selaku pimpinan sementara DPRD yang menandatangani persetujuan bersama. Atas dasar persetujuan bersama, Walikota menyiapkan Rancangan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD.

Dalam hal penetapan APBD mengalami keterlambatan, Walikota melaksanakan pengeluaran setingi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan. Pengeluaran setingi-tingginya untuk keperluan setiap bulan, diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib seperti belanja pegawai, barang dan jasa dan keperluan kantor sehari-hari. Walikota dapat melaksanakan pengeluaran, setelah Peraturan Walikota tentang PBD tahun berkenaan ditetapkan. Pelampauan dari pengeluaran setinggi-tingginya, dapat melakukan apabila ada Kebijakan Pemerintah untuk kenaikan gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah yang ditetapkan dalam undang-undang, kewajiban pembayaran pokok pinjaman dan bunga pinjaman yang telah jatuh tempo serta pengeluaran yang mendesak diluar kendali Pemerintah Daerah.

Rencana pengeluaran disusun dalam Rancangan Peraturan Walikota tentang APBD dan dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Gubernur. Penyampaian Rancnagan Peraturan Walikota untuk memperoleh pengesahan Gubernur paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak DPRD tidak menetapkan kepurusan bersama. Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari kerja Gubernur tidak mengesahkan, Walikota menetapkan Rancangan Peraturan Walikota dimaksud menjadi Peraturan Walikota. Pada tahap ini terlihat bahwa

pihak dari masyarakat tidak dilibatkan. Hanya pihak eksekutif yaitu walikota menyampaikan Rancangan APBD disertai dengan Nota Keuangan kepada DPRD.

c) Tahap Ketiga pembahasan RAPBD

Evaluasi Ranperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD pada Peraturan Daerah Kota Malang No 10 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Walikota paling lama 3 (tiga) hari kerja disampaikan terlebih dahulu kepada Gubernur untuk dievaluasi dengan disertai :

a. Persetujuan bersama antara Walikota dan DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD
b. KUA dan PPAS yang disepakati antara Walikota dan Pimpinan DPRD
c. Risalah sidang jalannya pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD
d. Nota Keuangan dan Pidato Walikota tentang penyampaian pengantar Nota Keuangan pada sidang DPRD.

Hasil evaluasi dituangkan dalam Keputusan Gubernur dan disampaikan Kepada Walikota paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya perancangan dimaksud. Dalam hal Gubernur menyatakan bahwa hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Walikota dan DPRD dan Walikota tetap menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota, Gubernur membatalkan Peraturasn Daerah dan Peraturan Walikota sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota serta pernyataan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya ditetapkan dengan

Peraturan Gubernur. Paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah pembatalan, Walikota harus memberhentikan, pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama Walikota mencabut Peraturan Daerah dimaksud dengan Peraturan Daerah. Pelaksanaan pengeluaran atas pagu APBD tahun sebelumnya, ditetapkan dengan peraturan Walikota.

Penyempurnaan evaluasi dilakukan Walikota bersama dengan Panitia Aggaran DPRD yang selanjutnya dipetepkan oelh pimpinan DPRD sebagai dasar penetapan Peraturan Daerah tentang APBD. Keputusan Pimpinan DPRD bersifat final dan dilaporkan pada sidang paripurna berikutnya yakni setelah sidang paripurna pengembilan keputusan bersama terhadap Rancangan Peraturan Daerah Daerah tentang APBD.

Keputusan Pimpinan DPRD disampaikan kepada Gubernur paling lama 3 hari kerja setelah keputusan tersebut ditetapkan. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Walikota menyampaikan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Gubernur dan Menteri Keuangan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan.

d) Tahap Keempat pengesahan RAPBD menjadi APBD

Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD yang telah dievaluasi, ditetapkan walikota menjadi penjabaran APBD yang telah dievaluasi, ditetapkan Walikota menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD, dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Dalam hal Walikota berhalangan tetap, maka pejabat yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang selaku pajabat/pelaksana tugas Walikota yang menetapkan peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD.

Untuk lebih jelasnya dapat diperinci sebagai berikut. Sistem penyusunan APBD dapat dilihat dalam dua proses. Pertama proses yang terjadi di eksekutif dan proses yang terjadi di legislatif.

1) Tahapan-Tahapan Penyusunan APBD

Proses penyusunan APBD atau yang sering dikenal sebagai daur APBD adalah sebagai berikut:

Tabel 4
Tahapan Proses Penyusunan Anggaran

No	Tahapan	Durasi	Rentang Waktu
1	Penyusunan	6 Bulan	April-September
2	Pengesahan	3 Bulan	Oktober-Desember
3	Pelaksanaan	12 Bulan	Januari-Desember
4	Pertanggungjawaban	3 Bulan	Januari-Maret

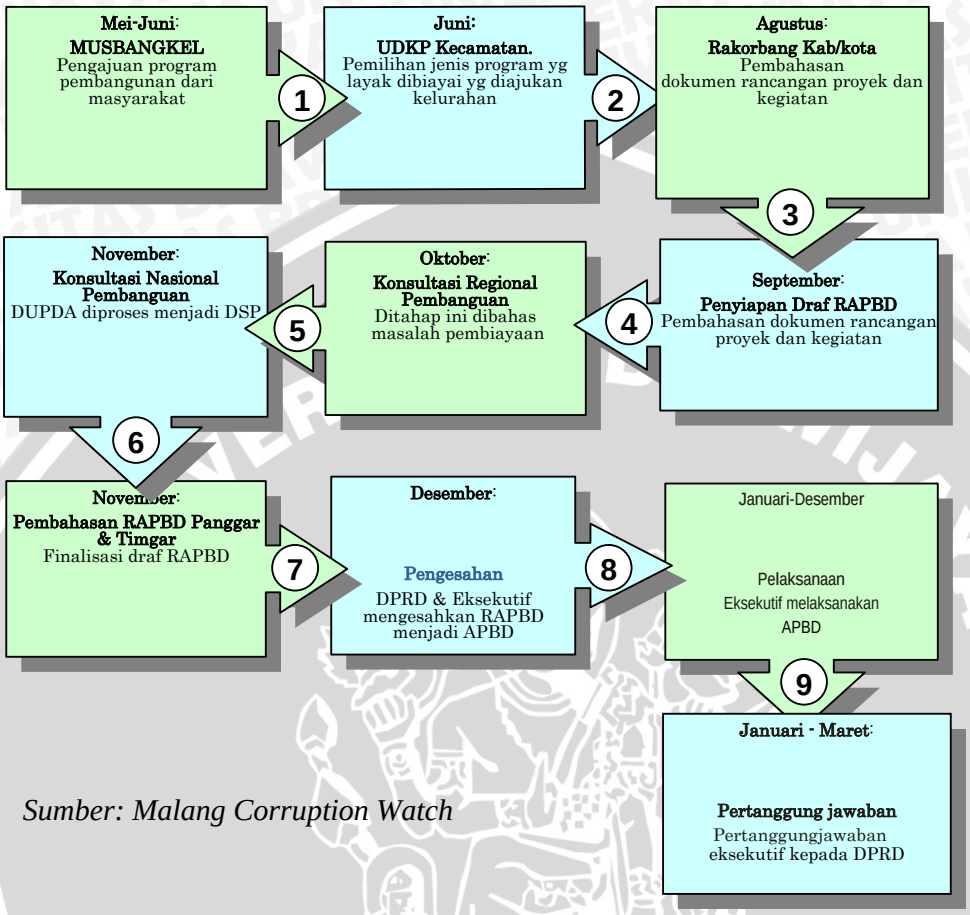
Sumber: Malang Corruption Watch

Dalam tahapan penyusuunan APBD sampai pada tahap pertanggungjawaban, dimulai pada tahap penyusunan terjadi enam bulan pada bulan April sampai September. Kemudian tahap pengesahan tiga bulan antara bulan Oktober samapai Desember. Tahap pelaksanaan selama dua belas bulan antara bulan Januari sampai Desember.

Sedangkan alur penyusunan APBD ialah pada bulan Mei sampai Juni yaitu Musyawarah Pembangunan Kelurahan (Musbangkel). Selanjutnya ialah UDKP yaitu pemilihan jenis program yang layak dibiayai yang diajukan kelurahan dilakukan pada bulan Juni. Pada bulan Agustus ialah pembahasan dokumen ranncangan proyek dan kegiatan. Selanjutnya penyiapan draf RAPBD pada bulan September. Pada bulan Oktober konsultasi regional pembangunan dengan membahas masalah pembiayaan.

Tahap selanjutnya ialah konsultasi nasional pembangunan pada bulan November dilanjutkan dengan pembahasan RAPBD oleh Panitian Anggaran dan tim Anggaran. Pada bulan Desember ialah tahap pengesahan RAPBD menjadi APBD oleh DPRD dan eksekutif. Kemudian pelaksanaan yaitu eksekutif melaksanakan APBD antara bulan Januari sampai Desember. Pada tahap akhir ialah pertanggungjawaban eksekutif kepada DPRD pada bulan Januari sampai Maret. Untuk lebih ringkasnya dapat digambarkan sebagai berikut;

Gambar 5
Siklus Proses Penyusunan APBD sebagai Berikut



Sumber: Malang Corruption Watch

1. Tahap Musyawarah Pembangunan Kelurahan (Musbangkel)

Musyawarah Pembangunan Kelurahan atau disingkat dengan Musbangkel adalah sebagai salah satu wahana bagi masyarakat untuk mengajukan usulan-usulan pembangunan dikelurahannya. Yang terlibat dalam Musbangkel adalah semua unsure masyarakat yang terdiri dari : LPMK, Ketua RT/RW, Tokoh masyarakat, tokoh Pemuda yang bersama-sama menyusun program-program pembangunan di kelurahan selama satu tahun. Pembangunan yang diusulkan dalam Musbangkel .Pembangunan Fisik, seperti pembangunan/perbaikan jalan di kelurahan, perbaikan rumah ibadah, perbaikan saluran air, perbaikan balai pertemuan RW/RT, dan lain-lain. Usulan yang diprioritaskan dalam Musbangkel adalah kebutuhan yang paling mendesak bagi masyarakat. Pembangunan non-Fisik atau Pemberdayaan Masyarakat, dapat berupa peningkatan keahlian

masyarakat melalui kursus-kursus atau pelatihan-pelatihan, meningkatkan kualtias pendidikan masyarakat dan lain-lain.

2. Tahap UDKP

Pada tahap UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) ini adalah tahap pemilihan jenis program yang diusulkan dalam Musbangkel yang layak dibiayai, lebih sederhananya tahap ini melakukan seleksi hasil Musbangkel yang layak diajukan ke Rakorbang. Maka dalam tahap ini masyarakat harus tetap mengawal sampai usulan programnya dimasukkan dalam UDKP. Yang terlibat dalam UDKP adalah LPMK kelurahan, Tokoh Masyarakat, RW/RT, Instansi kecamatan.

3. Tahap Rakorbang

Tahap Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) ini lebih banyak menyusun tentang rancangan proyek dan program dinas terkait di lingkungan Pemkot. Tahap ini hanya melibatkan Dinas-Dinas terkait di lingkungan Pemkot yang secara idi'il harus memasukkan usulan-usulan hasil Musbangkel dan UDKP. Tapi kenyataannya pada tahap inilah hasil musbangkel dan UDKP tidak diperhatikan, karena Dinas-dinas hanya memprioritaskan usulan proyek yang mereka buat, sehingga hasil musbangkel dan UDKP sudah tidak berlaku lagi.

4. Tahap Pembahasan dan Pengesahan APBD

Tahap ini adalah pembahsan yang dilakukan oleh panitia anggaran DPRD bersama Tim Anggaran Ekskutif yang kemudian dilanjutkan dengan sidang paripurna DPRD yang diikuti oleh Walikota/Bupati dang anggota DPRD.

Hakikat anggaran sebenarnya adalah upaya untuk menyelaraskan antara penerimaan (yang terbatas) dengan kebutuhan yang jumlahnya relatif tidak terbatas. Akibatnya, tidak bisa dihindarkan adanya keharusan untuk menentukan skala prioritas. APBD merupakan anggaran publik (uang rakyat), sudah seharusnya jika pemenuhan kebutuhan hak-hak dasar warganegara menjadi agenda utama kebijakan anggaran. Dalam konteks ini, baik berdasarkan tugas dan tanggungjawab penyelenggara negara maupun kaidah ekonomi mengenai optimasi fungsi kesejahteraan masyarakat, pemenuhan kebutuhan masyarakat sudah selayaknya mendapatkan prioritas utama. Faktor kehendak politik ini antara lain dicerminkan oleh:

a) Adanya landasan legal formal mengenai komitmen kuat dan tekad keras pemerintah (pusat dan daerah) untuk memfokuskan kebijakannya pada upaya penanggulangan kemiskinan. Hal ini antara lain bisa diwujudkan melalui kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan usaha kecil, akses terhadap kredit, pedagang kaki lima, penghapusan pungli, dan sebagainya.
b) Kemauan dari penyelengara negara baik pusat dan daerah yang secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan penanggulangan kemiskinan di masa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya, baik pada waktu sekarang maupun di masa mendatang.

2. Peran pihak terkait dalam penyusunan APBD Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat meliputi:

Dalam proses penyusunan terdapat pihak-pihak yang harus bersinergis dalam menyusun anggaran agar APBD tersebut sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat dan alokasinya tepat kepada masyarakat sesuai anggaran yang ditetapkan. Peran pihak-tersebut antara lain

a. Peran Pemerintah (Eksekutif)

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dibebankan pada APBD dalam bentuk belanja daerah dengan arah bahwa belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah (buku pegangan penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan daerah, 2006 ; hal V-79). Menurut Munir (2005:5) anggaran pendapatan dan belanja daerah pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk membuat perencanaan anggaran daerah.

Peranan pemerintah/eksekutif dalam proses penyusunan APBD, baik proses perencanaan, proses penganggaran, hingga proses pengesahan/penetapan APBD dimaksudkan untuk memenuhi tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat

melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat sekaligus peningkatan daya saing daerah.

Dalam menyusun anggaran pada tingkat eksekutif terdapat panitia yang disebut Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Susunan keanggotaan TAPD, terdiri dari:

a. Pelindung I : Walikota
b. Pelindung II : Wakil Walikota
c. Ketua : Sekretariat Daerah
d. Wakil Ketua I : Kepala BAPPEDA
e. Wakil Ketua II : Asisten Administrasi umum
f. Sekretaris : Bagian Keuangan
g. Anggota : a). Bagian Umum
   b). Bagian Perlengkapan
   c). Bagian hukum
   d). Asisten Administrasi Pemerintahan
   e). Asisten Administrasi Pembangunan
   f). Dinas Pendapatan Daerah
h. Staf pelaksana : Dinas-dinas di Kota Malang

Peran dari Tim Anggaran ini adalah merumuskan RAPBD berdasarkan usulan dari SKPD yang disesuaikan renstra Walikota. Peran dari pihak eksekutif ini ialah memfasilitasi dari input dalam proses penyusunan RAPBD.

b. Peran DPRD (legislatif)

Mardiasmo (2004 : 25) menyatakan bahwa reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemrintahan didaerah, baik struktur maupun infrastrukturnya dimana kunci reformasi kelembagaan tersebut adalah pemberdayaan masing-masing elemen didaerah, yaitu masyarakat umum sebagai, “stakeholder” pemerintahan daerah sebagai eksekutif, dan DPRD sebagai “stakeholder”. Dalam pemerintahan daerah di indonesia di masa lalu peranan DPRD dalam proses perencanaan anggaran daerah bersifat menyetujui anggaran tanpa mandat untuk menetapkannya. Akibatnya, eksekutif sringkali menjadi tak tertandingi dan akhirnya dan akhirnya mengurangi kualitas anggaran daerah dalam mendorong proses pembangunan daerah (Mardiasmo, 2004:111).

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD sebagi lembaga legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Kedudukan dan kesejajaran dimaksudkan untuk menciptakan hubungan kerja yang harmonis, stabil, dan demokratis.

Dalam UU No 32 dan PP No. 25 Tahun 2004 telah disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi sebagai berikut :

d) Legislasi, diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah
e) Anggaran , diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah
f) Pewangasan, diwujudkan dalam bentuk pengawasan dalam pelaksanaan UU, peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah

Berkeenaan dengan perencanaan dan anggaran daerah antara lain disebutkan bahwa DPRD berwenang menetapkan anggaran dan pendapatan daerah bersama dengan kepela daerah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksaan anggaran pendapatan daerah.

Oleh karena itu APBD merupakan cerminan dari kebijakan alokasi publik, maka dukungan APBD dituangkan dalam bentuk peraturan daerah. Untuk itu, berdasarkan Undang-Undang No 17 Tahun 2003 DPRD harus mulai terlibat dalam pembahasan anggaran mulai proses penetapan kebijakan APBD, penetapan prioritas dan plafon APBD. Menurut Kasubbag Umum Sekretariat DPRD Hernawan Budi S pada tanggal 22 Mei 2009 pukul 09.30 menyatakan bahwa :

> " Pihak DPRD ialah melakukan pembahasan bersama pihak eksekutif dalam RAPBD, menetapkan kebijakan APBD, dan menetapkan prioritas dan palfon APBD sesuai dengan ketetapan."

Akan tetapi jika mengingat bahwa DPRD sebagai wakil rakyat yang dipilih dari hasil Pemilu maka DPRD yang menerima mandat keprcayaan dari rakyat berkewajiban untuk membawakan aspirasi rakyat dan kehendak rakyat serta menyalurkannya sesuai ketentuan yang ada.

DPRD seharusnya menyediakan waktu atau forum khusus untuk menyerap aspirasi masyarakat, terutama masyarakat yang akan terkena dampak langsung dari syuatu kebijakan peraturan daerah.

c. Peran Masyarakat

Dalam hal proses penyusunan Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan, atau penulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan kerja telah diketahui bersama bahwa perencanaan anggaran akan ditetapkan sebagai perda. Oleh karena itu, masyarakat dituntut untuk berperan dalam penyiapan dan pembahasan rancangan kerja APBD.

Perencanaan dengan pendekatan partisipasi telah diamanatkan oleh Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan nasional, mekanisme partisipasi anggaran sudah diatur sedemikian rupa yang kemudian diperjelas dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan SE bersama BAPPENAS dan MENDAGRI NO. 1354/M.I PN/03/2004050/744SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan perencanaan partisipatif daerah. Menyadari pentingnya partisipasi masyarakat diperlukan langkah-langkah strategis agar partisipasi masyarakat berjalan kondusif sehingga partisipasi masyarakat menjadi penting bagi sbuah pemerintahan sebagai upaya unuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat serta memberi suara bagi pihak yang terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan.

Mardiasmo (2004:126) proses penjaringan aspirasi masyarakat antara lain melibatkan pihak-pihak sebagai berikut:

1. DPRD sebagi pemegang wewenang utama dan penyalur semua aspirasi masyarakat juga merupakan badan legislatif daerah.
2. Perangkat daerah, terdiri atas sekertariat daerah, dinas, lambaga teknis, serta lembaga pengelola keuangan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah.
3. Masyarakat, terdiria atas masyarakat pada umumnya, tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal pada umumnya, LSM, Asosiasi profesi, perguruan tinggi dan organisasi masa lainnya.

Puspitosari, dkk (2006:235) mengatakan bahwa salah satu partisipasi rakyat dalam menentukan kebijakan adalah penyusunan anggaran publik. Rakyat harus

terlibat karena anggaran tersebut berasal dari uang rakyat. Anggaran publik (APBD) sebelum dijalankan harus mendaptkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian fungsi anggaran publik adalah pengawasan rakyat terhadap kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah.

Pendapat yang dikemukan oleh Fahrjih, dkk (2003:22) mengatakan bahwa pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD adalah :

1. Masyarakat atau publik
2. Eksekutif/pemerintah kota/kabupaten
3. Legislatif atau DPRD meskipun selama ini masyarakat hanya dilibatkan pada tingkat Musbangkel dan UDKP saja

Pada tingkat Rakorbang dan pengesahan RAPBD masyarakat sama sekali tidak dilibatkan dengan baik. Dengan demikian, masyarakat hendaknya dilibatkan dengan kegiatan yang berkaitan dengan proses penyusunan APBD, baik pada proses perencanaan maupun proses penganggarannya hingga proses pengesahan/penetapan APBD.

3. Politik anggaran Pemerintah Daerah Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 serta Nomor 33 Tahun 2004 mengenai desentralisasi (otonomi daerah) telah memberikan kesempatan yang nyata bagi adanya perbaikan di dalam perubahan mekanisme hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal tersebut mengindikasikan suatu pembaharuan dalam pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan antara Pemerintah dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memberikan otonomi kepada daerah, khususnya Kabupaten/Kota ditempuh dalam rangka pengembalian harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada

akhirnya diharapkan pula dapat terciptanya pemerintahan yang baik (good governance).

Dalam rangka otonomi daerah desentralisasi bisa diwujudkan melalui kebijakan APBD. APBD merupakan Rencana Pendapatan dan Belanja suatu Daerah (APBD) untuk satu tahun berjalan (1 periode) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Anggaran dipergunakan untuk menciptakan keteraturan sosial, Menjamin Hak-hak masyarakat, Menyelenggarakan atau membiayai Pelayanan kepada masyarakat. Jadi karena uang negara bersumber dari uang rakyat maka pemerintah hanya berperan sebagai pengelola uang rakyat tersebut melalui APBD. Dalam politik aggaran Pemerintah Daerah Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat maka akan diuraikan sebagai berikut.

a. Mekanisme Penyusunan APBD Kota Malang

Dalam kaitannya dengan politik anggaran ialah bahwa dalam proses penyusunan anggaran nantinya terdapat proses penyusunan anggaran yang melibatkan pihak-pihak terkait dalam penyusunan anggaran. Proses-proses dengan mekanisme politik dalam proses penyusunannya : Ditentukan oleh ideologi dan sistem penyelenggarannya dan Dipengaruhi moral/sikap penyelenggara negara

Sistem penyusunan APBD dapat dilihat dalam dua proses. Pertama proses yang terjadi di eksekutif dan proses yang terjadi di legislatif. Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggungjawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh bagian keuangan Pemda, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (bagian penyusunan program dan bagian keuangan).

Tahap akhir dari penetapan APBD ialah anggaran tersebut harus berbasis pada masyarakat. Kebijakan yang diputuskan dari RAPBD sampai diputuskannya APBD harus tepat pada sasaran. Sektor pelayanan publik harus lebih didahulukan terutama sektor pendidikan dibandingkan pada sektor pelayanan fisik. Berikut Ringkasan APBD pada sektor pendidikan dibandingkan pada sektor pelayanan fisik. Menurut Kasubbag Umum Sekretariat DPRD Hernawan Budi S pada tanggal 22 Mei 2009 pukul 09.30 menyatakan bahwa :

" Menurut saya anggaran tidak semuanya dipergunakan unutk kebutuhan masyarakat. Namun yang significan memang harus mengacu pada kepentingan masyarakat. Kebijakan yang diputuskan oleh DPRD telah dibahas dengan pihak Eksekutif dengan melalui tahapan yang panjang. Pihak Legislatif juga mempunyai batasan-batasan dalam menentukan anggaran apakah sudah sesuai, terlalu banyak, ataupun kurang. Batasan tersebut diperoleh dari penelitian dilapangan dan perbandingan dengan kota-kota lain."

Dalam proses penyusunan APBD terdapat proses dua proses sebagai berikut:

1) Proses Teknis Ekonomi

Kalkulasi ekonomi berdasarkan standart yang berlaku dan trend yang berkembang

2) Proses Politik

Proses-proses dengan mekanisme politik dalam proses penyusunannya:

a. Ditentukan oleh ideologi dan sistem penyelenggaran nya.

b. Dipengaruhi moral/sikap penyelenggara negara

Sistem penyusunan APBD dapat dilihat dalam dua proses. Pertama proses yang terjadi di eksekutif dan proses yang terjadi di legislatif.

3. Proses yang terjadi di Eksekutif

Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggungjawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh bagian keuangan Pemda, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (bagian penyusunan program dan bagian keuangan).

4. Proses di legislatif

Dalam rangakaian penyusunan APBD ditingkat Dewan terjadi beberapa tahapan sebagai berikut :

5) Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran baru, Walikota wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran selengkapnya dengan nota keuangan kepada DPRD. Ketentuan ini sebenarnya bertentangan dengan UU 22/99 yang menyatakan bahwa Perda dibuat bersama-sama, dan ketentuan Tatib seharusnya berlaku secara internal dewan sehingga tidak boleh memberikan keharusan kepada

lembaga diluar dewan yang dalam hal ini Walikota untuk menyampaikan rancangan peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran selengkapnya dengan nota keuangan kepada DPRD.

6) Pimpinan DPRD menyerahkan nota keuangan dan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada Panitia Anggaran untuk memperoleh pendapatnya.
7) pendapat panitia anggaran diserahkan ke komisi-komisi sebagai bahan pembahasan
8) Pembahasan Raperda tentang APBD.

Dalam pembahasan Raperda tentang APBD, dilakukan proses sebagai berikut;

a. Penyampaian Raperda, Rancangan Perda yang berasal dari Walikota disampaikan kepada DPRD melalui nota pengantar Walikota. Sedangkan Raperda yang berasal dari usulan DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD. Kedua rancangan tersebut disampaikan kepada anggota DPRD sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
b. Tahap pembahasan Raperda, Pembahasan Raperda dilakukan melalui 4 tahap kecuali apabila panitia musyawarah menentukan lain.
   7. Pembahasan tahap I meliputi:
      a) Penjelasan Walikota dalam rapat Parpurna DPRD jika Raperda merupakan prakarsa dari Walikota
      b) Penjelasan Pimpinan DPRD jika Raperda merupakan usul DPRD.
   8. Pembahasan tahap II meliputi:
      a) Dalam hal Raperda Walikota:
         3. pandangan umum fraksi dalam rapat paripurna
         4. Jawaban Walikota dalam rapat paripurna terhadap pandangan umum.
      b) Dalam hal Raperda dari DPRD:
         3. Pendapat Walikota dalam rapat Paripurna terhadap Raperda.

4. Jawaban DPRD melalui pimpinan dalam rapat paripurna terhadap pendapat Walikota.

9. Pembahasan tahap III meliputi:
   a) Pembahasan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi atau rapat panitia khusus yang dilakukan bersama-sama dengan pejabat yang ditunjuk Walikota.
   b) Laporan hasil pembahasan oleh komisi atau Pansus kepada pimpinan DPRD dan rapat paripurna khusus DPRD.
10. Pembahasan tahap IV meliputi:
    Pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna DPRD yang didahului dengan :
    a) pendapat akhir fraksi-fraksi.
    b) kesimpulan rapat oleh pimpinan rapat
    c) Pemberian kesempatan kepada Walikota untuk memberikan sambutan

3) Tahapan-Tahapan Penyusunan APBD

Dalam tahapan penyusuunan APBD sampai pada tahap pertanggungjawaban, dimulai pada tahap penyusunan terjadi enam bulan pada bulan April sampai September. Kemudian tahap pengesahan tiga bulan antara bulan Oktober samapai Desember. Tahap pelaksanaan selama dua belas bulan antara bulan Januari sampai Desember.

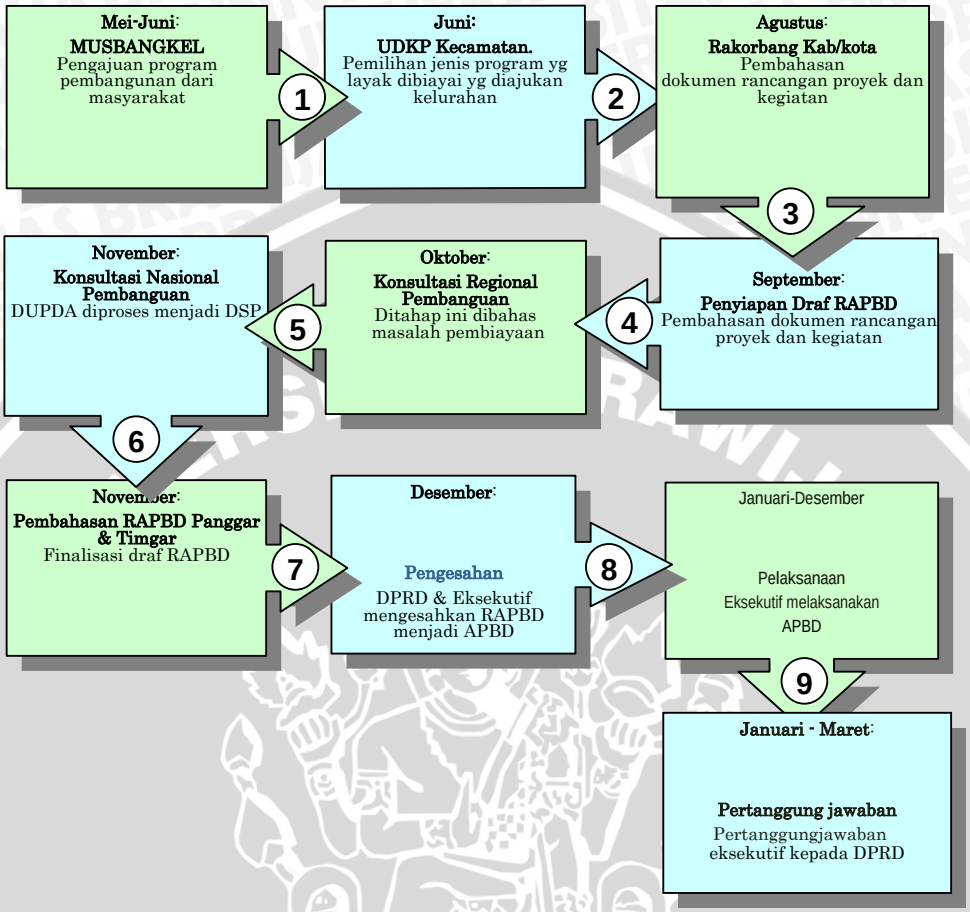
Proses penyusunan APBD atau yang sering dikenal sebagai daur APBD adalah sebagai berikut:

Tabel 5
Tahapan Penyusunan APBD

No	Tahapan	Durasi	Rentang Waktu
1	Penyusunan	6 Bulan	April-September
2	Pengesahan	3 Bulan	Oktober-Desember
3	Pelaksanaan	12 Bulan	Januari-Desember
4	Pertanggungjawaban	3 Bulan	Januari-Maret

Sumber: Malang Corruption Watch

Gambar 6
Alur Penyusunan Anggaran



Sedangkan alur penyusunan APBD ialah pada bulan Mei sampai Juni yaitu Musyawarah Pembangunan Kelurahan (Musbangkel). Selanjutnya ialah UDKP yaitu pemilihan jenis program yang layak dibiayai yang diajukan kelurahan dilakukan pada bulan Juni. Pada bulan Agustus ialah pembahasan dokumen ranncangan proyek dan kegiatan. Selanjutnya penyiapan draf RAPBD pada bulan September. Pada bulan Oktober konsultasi regional pembangunan dengan membahas masalah pembiayaan.

Tahap selanjutnya ialah konsultasi nasional pembangunan pada bulan November dilanjutkan dengan pembahasan RAPBD oleh Panitian Anggaran dan tim Anggaran. Pada bulan Desember ialah tahap pengesahan RAPBD menjadi APBD oleh DPRD dan eksekutif. Kemudian pelaksanaan yaitu eksekutif melaksanakan APBD antara bulan Januari sampai Desember. Pada tahap akhir

ialah pertanggungjawaban eksekutif kepada DPRD pada bulan Januari sampai Maret. Untuk lebih ringkasnya dapat digambarkan sebagai berikut;

1. Tahap Musyawarah Pembangunan Kelurahan (Musbangkel)

Musyawarah Pembangunan Kelurahan atau disingkat dengan Musbangkel adalah sebagai salah satu wahana bagi masyarakat untuk mengajukan usulan-usulan pembangunan dikelurahannya. Yang terlibat dalam Musbangkel adalah semua unsure masyarakat yang terdiri dari : LPMK, Ketua RT/RW, Tokoh masyarakat, tokoh Pemuda yang bersama-sama menyusun program-program pembangunan di kelurahan selama satu tahun. Pembangunan yang diusulkan dalam Musbangkel .Pembangunan Fisik, seperti pembangunan/perbaikan jalan di kelurahan, perbaikan rumah ibadah, perbaikan saluran air, perbaikan balai pertemuan RW/RT, dan lain-lain. Usulan yang diprioritaskan dalam Musbangkel adalah kebutuhan yang paling mendesak bagi masyarakat. Pembangunan non-Fisik atau Pemberdayaan Masyarakat, dapat berupa peningkatan keahlian masyarakat melalui kursus-kursus atau pelatihan-pelatihan, meningkatkan kualtias pendidikan masyarakat dan lain-lain.

2. Tahap UDKP

Pada tahap UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) ini adalah tahap pemilihan jenis program yang diusulkan dalam Musbangkel yang layak dibiayai, lebih sederhananya tahap ini melakukan seleksi hasil Musbangkel yang layak diajukan ke Rakorbang. Maka dalam tahap ini masyarakat harus tetap mengawal sampai usulan programnya dimasukkan dalam UDKP. Yang terlibat dalam UDKP adalah LPMK kelurahan, Tokoh Masyarakat, RW/RT, Instansi kecamatan.

3. Tahap Rakorbang

Tahap Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) ini lebih banyak menyusun tentang rancangan proyek dan program dinas terkait di lingkungan Pemkot. Tahap ini hanya melibatkan Dinas-Dinas terkait di lingkungan Pemkot yang secara idi'il harus memasukkan usulan-usulan hasil Musbangkel dan UDKP. Tapi kenyataannya pada tahap inilah hasil musbangkel dan UDKP tidak diperhatikan, karena Dinas-dinas hanya memprioritaskan usulan proyek yang mereka buat, sehingga hasil musbangkel dan UDKP sudah tidak berlaku lagi.

4. Tahap Pembahasan dan Pengesahan APBD

Tahap ini adalah pembahsan yang dilakukan oleh panitia anggaran DPRD bersama Tim Anggaran Ekskutif yang kemudian dilanjutkan dengan sidang paripurna DPRD yang diikuti oleh Walikota/Bupati dang anggota DPRD.

5. Tahap Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban APBD

Dalam tahap pelaksanaan ini adalah proses pelaksanaan pembiayaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah kota/kabupaten selama tahun anggaran berjalan. Setelah tahap pelaksanaan ini kemudian dilanjutkan dengan proses pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Walikota/ Bupati kepada DPRD Kota/Kabupaten untuk diberikan penilaian.

b. Kebijakan Umum APBD Kota Malang

Reformasi anggaran merupakan aspek yang mendesak untuk dilaksanakan dalam pelaksanaan desentralisasi. Reformasi penganggaran dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem penganggaran. Reformasi anggaran meliputi penyusunan, mekanisme pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Untuk mewujudkan anggaran yang sesuai dengan tujuan otonomi daerah maka diperlukan arah kebijakan umum APBD. Menurut Nota keuangan RAPBD Tahun Anggaran 2008 Arah kebijakan umum APBD ialah sebagai berikut:

1. Kondisi dan Kebijakan Anggaran Pendapatan Daerah

a) Kondisi Umum Pendapatan daerah

Pendapatan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah khususnya Bab IV Sumber Penerimaan Daerah pada pasal 5, maka sumber Pendapatan daerah pada Tahun Anggaran 2008 secara umum terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari:
   a. Pajak Daerah

      Berdasarkan Undang-undang No 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2001, maka jenis Potensi pajak Kota Malang yang direalisasikan meliputi:

      1) Pajak Hotel
      2) Pajak Restoran

3) Pajak Hiburan
4) Pajak Reklame
5) Pajak Penerangan Jalan
6) Pajak Parkir

b. Retribusi Daerah

Dengan ditetapkannya Undang-undang No 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 serta Peraturan enteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Maka jenis-jenis Potensi retribusi uyang direalisasikan meliputi:

1) Retribusi Jasa Umum, terdiri dari:
   a. Retribusi pelayanan kesehatan
   b. Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan
   c. Retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat
   d. Retribusi pelayanan parkir ditepi jalan umum
   e. Retribusi pelayanan pasar
   f. Retribusi pengujian kendaraan bermotor
   g. Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
   h. Retribusi bidang ketatanegaraan
   i. Retribusi bidang pariwisata
2) Retribusi Jasa Usaha, terdiri dari:
   a. Retribusi pemakaian kekayaan daerah
   b. Retribusi terminal
   c. Retribusi tempat rekreasi dan olahraga
3) Retribusi Perijinan tertentu, terdiri dari:
   a. Retribusi ijin mendirikan bangunan
   b. Retribusi ijin gangguan/ keramaian
   c. Retribusi ijin trayek
   d. Retribusi advice planing
   e. Retribusi ijin bidang perindustrian dan perdagangan
   f. Surat ijin usaha jasa konstruksi

c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengolahan Kekayaan Daerah yang dipisahkan terdiri dari:

1) Bagian Laba Perusahaan Daerah
2) Bagian Laba Lembaga Keuangan Bank

d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah, terdiri dari:
1) Hasil Penjualan Aset Daerah yang Tidak Dipisahkan
2) Penerimaan Jasa Giro
3) Pendapatan Bunga Deposito
4) Pendapatan dari Pengembalian

2. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan terdiri dari:

1) Bagi Hasil Pajak
1) Pajak Bumi dan Bangunan
2) Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan
3) Bagi Hsil dari Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan pasal 29 wajib pajak orang Pribadi dalam negeri dan PPh pasal 21
2) Bagi Hasil Bukan pajak
1) Bagi Hasil dari Provisi Sumber Daya hutan
2) Bagi Hasil dari iuran Eksplorasi dan iuran Eksploitasi (Royalti)
3) Bagi Hasil dan pungutan Pengusahaan Perikanan
4) Bagi Hasil dari Pertambangan Minyak bumi
3) Dana Alokasi umum
4) Dana Alokasi Khusus

3. Lain-lain Pendapatan yang Sah

Bagi Hasil pajak dan Bantuan Keuangan dan Propinsi terdiri dari:

1) Pajak Kendaraan Bermotor
2) Bea balik Nama Kendaraan Bermotor
3) Pajak bahan Bakar Kendaraan Bermotor
4) Pajak Pengambilan dan pemanfaatan Air bawah tanah
5) Bagi Hasil Dari Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan
6) Sumbangan pihak ketiga atas pembelian kayu dari perhutani
7) Sumbangan pihak ketiga atas pembelian kayu dari Perhutani

b) Permasalahan utama Pendapatan Daerah

Pada prinsipnya Pendapatan Daerah tidak mengalami hambatan yang berbarti, namun khusus untuk Pendapatan Asli Daerah masih perlu ditingkatkan ditahun-tahun yang akan datang sesuai dengan potensi yang ada dengan melaksanakan usaha intensifikasi dan ekstensifikasi. Untuk dana perimbangan yang diterima dari Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Pusat masih perlu dilakukan koordinasi yang lebih intensif supaya realisasi penerimaan lebih lancar, tepat pada waaktuya, sehingga tidak mengalami kendala dalam membiayai pengeluaran daerah. Disamping itu, penetapan prakiraan alokasi dana perimbangan bagi Hasil Pajak/ Bagi Hasil Bukan Pajak, Sumber Daya Alam dan Bagi hasil pajak dan bantuan keuangan dari provinsi sering mengalami keterlambatan sehingga sulit memperhitungkan prakiraan target penerimaan yang akan dicapai.

c) Estimasi Pendapatan Daerah

Dalam APBD Tahun Anggaran 2008 Pendapatan daerah kota Malang diestimasikan sebesar 724 milyar 494 juta 421 ribu 823 rupiah, yang dirinci sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah
   a) Pajak Daerah

      Dalam Tahun Anggaran 2008 Pajak Daerah direncanakan sebesar 39 milyar 820 juta 602 ribu 135 rupiah atau mengalami peningkatan 6,16% dari Target Tahun Anggaran 2007.

   b) Retribusi Daerah

      Dalam Tahun Aggaran 2008 retribusi Daerah direncanakan sebesar 19 milyar 349 juta 711 ribu 338 Rupiah.

   c) Hasil Perusahaan Milik Daerah dan hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

      Dalam tahun anggaran 2008 Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan direncanakan sebesar 6 milyar 713 juta rupiah.

   d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

      Dalam tahun anggaran 2008 Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah direncanakan sebesar 5 milyar 774 juta 257 ribu 312 rupiah.

Sehingga Pendapatan Asli daerah pada tahun anggaran 2008 sebesar 71 milyar 657 juta 570 ribu 785 rupiah.

2. Dana Perimbangan

   Dalam tahun anggaran 2008 Dana Perimbangan 570 milyar 698 juta 679 ribu rupiah, yang diperoleh dari:

   1) Bagi hasil pajak/bagi hasil bukan Pajak 65 milyar 866 juta 190 ribu rupiah
   2) Dana Alokasi Umum sebesar 473 milyar 50 juta 489 ribu rupiah
   3) Dan Alokasi Khusus sebesar 31 milyar 782 juta rupiah

3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

   Dalam tahun anggaran 2008 Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah 82 milyar 138 juta 172 ribu rupiah, atau mengalami kenaikan sebesar 74,25% dari penerimaan tahun anggaran 2007. Kenaikan ini direncanakan adanya dana hibah dari pemerintah sebesar 35 milyar rupiah.

d) Kebijakan Umum Pendapatan Daerah

Arah dan Kebijakan umum disektor Pendapatan daerah tahun Anggaran 2008 diupayakan intensifikasi dan ekstensifikasi serta penanganannya terus dilakukan optimalisasi pencapaian dan peningkatan pendapatan asli daerah serta upaya peningkatan kesadaran masyarakat wajib pajak maupun masyarakat wajib retribusi.

Strategi dan Prioritas Pendapatan daerah adalah optimalisasi kegiatan sebagai berikut:

1) Memantapkan data potensi pajak/retribusi daerah yang akurat
2) Mengintensifikasikan pengenaan dan pemungutan pajak/retribusi daerah
3) Meningkatkan aktifitas penyebarluasan informasi Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah melalui berbagai media serta penyuluhan-penyuluhan langsung.
4) Meningkatkan aktivitas pemantauan terhadap obyek-obyek pajak/retribusi daerah agar dapatnya diperoleh perhitungan pajak /retribusi daerah yang sesuai dengan kewajiban yang sebenarnya
5) Pemenuhan terhadap kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan pajak / retribusi daerah

6) Menggali obyek penerimaan baru
7) Membangun infrastruktur yang mengarah pada pertumbuhan ekonomi secara makro

2.Kondisi dan Kebijakan Anggaran Belanja Daerah

a. Kondisi Umum Belanja Daerah

Terdapat tiga elemen penting yang saling bersentuhan dalam menentukan belanja daerah yaitu masyarakat sebagai pemberi amanat. Pemerintah Daerah dan DPRD dengan peran dan fungsinya masing-masing sebagai pelayan masyarakat. Sehingga hakekat anggaran belanja daerah sebagai perwujudan dari amanah rakyat kepada Pemerintah Daerah dan DPRD dalam meningkatkan kesejahteraan dan pelayanannya kepada masyarakat. Namun demikian anggaran belanja daerah masih sangat terbatas sehingga diperlukan skala prioritas dalam penggunanya.Untuk memperjelas penggunaannya, maka anggaran belanja dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Total belanja sebesar 764 milyar 290 juta 275 ribu 408 rupiah 36 sen yang terdiri dari Belanja tidak Langsung 357 milyar 350 juta 917 ribu 580 rupiah 16 sen dan belanja langsung sebesar 406 milyar 939 juta 357 ribu 828 rupiah 20 sen.

b. Permasalahan Utama belanja Daerah

Permasalahan utama belanja daerah adalah sebagai berikut:

1) Fungsi alokasi dan distribusi dalam pengelolaan anggaran belum dapat dilakukan secara merata dan masih harus memprioritaskan kegiatan yang dibutuhkan masyarakat
2) Tingkat efisiensi dan alokasi belanja dan efektivitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran perlu diperjelas

c. Kebijakan Umum Belanja Daerah

Sebagai rencana keuangan dan tahunan pemerintah daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemrintahan daerah. Dalam pelaksanaannya pengelolaan anggaran yang tertuang dalam APBD berpedoman pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1) Pertisipasi Masyarakat

   Hal ini mengandung makna bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

2) Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

   APBD yang disusun harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

3) Disiplin Anggaran

   Beberapa prinsip dalam disipil anggaran yang perlu diperhatikan antara lain bahwa 1) pendapatan yang direncanakan merupkan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; 2) penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/ Perubahan APBD; 3) semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

4) Keadilan Anggaran

   Pajak Daerah, retribusi daerah, dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan untuk membayar. Masyarakat yang memiliki kemampuan pendapatan rendah secara proporsional diberi beban yang sama, sedangkan masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban tinggi pula.

5) Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

   Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam

perencanaan anggaran perlu diperhatikan 1) penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikatorkinerja yang ingin dicapai, 2) penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

d. Prioritas dan Plafon Anggaran Belanja Daerah

Strategi pengelolaan belanja daerah dititikberatkan pada kegiatan –kegiatan yang sangat besar nilai manfaatnya untuk kepentingan masyarakat. Kegiatan-kegiatan tersebut terutama diarahkan untuk membiayai Bidang pendidikan, Bidang Kesehatan, bidang permukiman dan bidang Saraana dan Prasarana Kota. Namun demikian dalam rangka melaksanakan pelayanan kepada masyarakat kebutuhan anggaran belanja administrasi umum pada belanja aparatur perlu juga mendapat perhatian yang cukup sehingga tingkat pelayanan kepada masyarakat semakin maksimal.

1. Kondisi dan Kebijakan Anggaran Pembiayaan

1) Kondisi Umum Pembiayaan

Kondisi pembiayaan APBD tahun anggaran 2008 disesuaikan dengan penetapan sisaa lebih perhitungan tahun anggaran 2007 yang akan merubah penerimaan dan pengeluaran pembiayaan. Unsur pembiayaan adalah merupakan komponen untuk menutup selisih antara penerimaan dan pengeluaran dalam satu periode akuntansi serta pembiayaan adalah unsur untuk membentuk modal pemerintah dan merupakan pengeluaran pembayaran hutang pokok dan penyertaan modal (investasi) dalam bentuk tabungan, saham, deposito yang diharapkan dapat memberikan tambahan pendapatan dalam bentuk jasa giro atau bunga bank. Pembiayaan ini juga sebagai dana penutup kekurangan biaya-biaya karena beban belanja dalam bentuk dana cadangan serta mendorong terciptanya likuiditas keuangan daerah.

Adapun komponen pembiayaan yang digunakan dalam RAPBD tahun Anggaran 2008 terdiri dari:

1. Penerimaan Pembiayaan sebesar 42 milyar 500 juta rupiah, yang berasal dari;
    1. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran sebelumnya sebesar 35 milyar rupiah
    2. Pencairan dana cadangan sebesar 7 milyar 500 juta rupiah

2. Pengeluaran pembiayaan sebesar 2 milyar 704 juta 146 ribu 414 rupiah 64 sen, yang terdiri dari:
   1) Penyertaan modal (investasi) Pemerintah Daerah sebesar 1 milyar 500 juta rupiah
   2) Pembayaran pokok utang sebesar 1 milyar 204 juta 146 ribu 414 rupiah 64 sen

Dari dari penerimaan pembiayaan sebesar 42 milyar 500 juta rupiah dan pengeluaran pembiayaan sebesar 2 milyar 704 juta 146 ribu 414 rupiah 64 sen terdapat selisih sebesar 39 milyar 795 juta 853 ribu 585 rupiah 36 sen, yang dipergunakan untuk menutup defisit anggaran.

2) Permasalahan Utama Pembiayaan

Pada dasarnya tidak terdapat permasalahan pembiayaan karena dari sisi penerimaan pembiayaann dan pengeluaran pembiayaan yang mengalami surplus dipergunakan untuk menutup defisit anggaran.

3) Kebijakan Umum Pembiayaan

Kebijakan umum pembiayaan masih belum mengalami banyak perubahan, dikarenakan masih memanfaatkan sisa lebih anggaran tahun lalu. Kedepan akan diupayakan untuk memperoleh sumber-sumber pembiayaan lain yang dapat menambah penerimaan pembiayaan.

c. Struktur APBD Kota Malang

APBD harus memilki akuntabilitas publik. APBD harus jelas peruntukan dan tujuannya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis adminstratif maupun manfaatnya. Oleh karena itu untuk mengetahui berapa alokasi anggaran maka diperlukan struktur APBD. Struktur anggaran ialah sebagai berikut:

Tabel 7
Perbedaan KEPMENDAGRI dan PERMENDAGRI

KEPMENDAGRI 29/2002	PERMENDAGRI 13/2006
Klasifikasi belanja menurut bidang kewenangan pemerintah daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja.	Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan keompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja.
Pemisahan secara tegas antara belanja aparatur dan belanja pelayanan public.	Pemisahan kebutuhan belanja aparatur dengan pelayanan publik tercermin dalam program dan kegiatan.
Pengelompokan BAU, BOP, dan BM cenderung menimbulkan terjadinya tumpang tindih penganggaran.	Belanja dikelompokkan dalam Belanja langsung dan belanja tidak langsung sehingga mendorong terciptanya efisiensi mulai saat proses penganggaran.
Menggabungkan antara jenis belanja sebagai input dan kegiatan dijadikan sebagai jenis belanja.	Restrukturisasi jenis-jenis belanja.

Struktur Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah terinci sebagai berikut:

a. Pendapatan
   1) Pendapatan Asli Daerah
      1. Pajak Daerah
      2. Retribusi Daerah
      3. Hasil Pengelolaan KekayaanDaerah Yang Dipisahkan
      4. Lain-lain PAD yang sah
   2) Dana Perimbangan
      1. Dana Bagi Hasil
      2. Dana Alokasi Umum
      3. Dana Alokasi Khusus
   3) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah
      1. Hibah

2. Dana Darurat
3. Dana Bagi Hasil dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya
4. Dana Penyesuaian dan Dana OTSUS
5. Bantuan Keuangan dari provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya

Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan. Sedangkan kelompok pendapatan daerah dapat dirinci sebagai berikut;

1. Kelompok pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatn yang terdiri atas: pajak dareah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah
2. Kelompok dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas: dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus
3. Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah, dapat bersumber dari:
   a. Hibah, dapat berasal dari pemerintah , pemerintah kab/kota di wilayah provinsi, kab/kota diluar wilayah provinsi, pemerintah provinsi dan/atau provinsi lainnya, dari perusahaan daerah/BUMD, dari perusahaan negara/BUMN atau dari masyarakat
   b. Dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam
   c. Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota an dari pemerintah daerah lainnya
   d. Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah
   e. Bantuan keuangan dari kab/kota di wilayah provinsi, bantuan keuangan dari provinsi/kab/kota lainnya diluar wilayah profinsii.

b. Belanja

Belanja derah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kab/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau

bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Belanja daerah disusun menurut urusan, organisasi, program dan kegiatan serta akun belanja. Belanja daerah menurut urusan pemerintahan disusun berdasarkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Belanja derah menurut organisasi disusun berdasarkan satuan kerja perangkat daerah yang bertanggungjawab melaksanakan urusan tersebut dan bertindak sebagai pusat-pusat pertanggungjawaban uang/barang. Belanja daerah menurut program dan kegiatan disusun sesuai dengan kebutuhan dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah yang menjadi tanggungjawab satuan kerja perangkat daerah. Belanja daerah menurut akun belanja sesuai dengan kebutuhan satuan kerja.

Sedangkan kelompok belanja daerah terdiri dari;

1. Belanja Langsung :

   Merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

2. Belanja Tidak Langsung :

   Merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan

c. Pembiayaan

Pembiayaan daerah adalah stiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan terdiri dari penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan neto.

Terkait dengan struktur APBD diatas, menurut Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 16 tahun 2008 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Tahun Anggaran 2008, maka struktur APBD Kota Malang sebagai berikut:

Pendapatan Asli Daerah Tahun Anggaran 2008 berdasarkan APBD yang disahkan sejumlah Rp 82.213.442.771,93 terdiri dari Hasil pajak daerah Rp. 42.112.940.638,00, Hasil Retribusi Daerah sejumlah Rp. 22.345.419.970,00, Hasil Pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan sejumlah 9.408.328.703,60, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah sejumlah Rp. 8.346.753.460,33.

Tabel 8
Pendapatan Asli Daerah

No	Uraian	Jumlah (Rp)
1.1.1	Hasil Pajak Daerah	42.112.940.638,00
1.1.2	Hasil Retribusi Daerah	22.345.419.970,00
1.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	9.408.328.703,60
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	8.346.753.460,33
	Jumlah Pendapatan Asli Daerah	82.213.442.771,93

Sumber: Bagian Kuangan Pemerintah Kota Malang

Pada Dana Perimbangan diatas diketahui jumlah dana sebesar Rp. 566.486.946.439,00 dengan rincian dana Bagi Hasil Pajak/Bagi hasil bukan Pajak sejumlah Rp. 61.654457.439,00, Dana Alokasi Umum sejumlah Rp. 473.050.489.000,00, dan Dana Alokasi Khusus Rp. 31.782.000.000,00.

Tabel 9
Dana Perimbangan

No	Uraian	Jumlah (Rp)
1.2.1	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	61.654457.439,00
1.2.2	Dana Alokasi Umum	473.050.489.000,00
1.1.3	Dana Alokasi Khusus	31.782.000.000,00
	Jumlah Dana Perimbangan	566.486.946.439,00

Sumber: Bagian Kuangan Pemerintah Kota Malang

Dari tabel diatas diketahui Lain-lain Pendapatan yang Sah sejumlah Rp. 59.453.345.282,82 dengan rincian Pendapatan Hibah tidak dianggarkan, Dana

Darurat tidak dianggarkan, Dana Bagi Hasil dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya sebesar Rp. 52.312.366.182,82 dana Penyesuaian dan otonomi Khusus sejumlah Rp. 7.072.479.100,00, dan Rantauan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya 68.500.000,00.

Tabel 10
Lain-lain Pendapatan yang Sah

No	Uraian	Jumlah (Rp)
1.3.1	Pendapatan Hibah	0,00
1.3.2	Dana Darurat	0,00
1.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	52.312.366.182,82
1.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	7.072.479.100,00
1.3.5	Rantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Linnya	68.500.000,00
	Jumlah Lain-lain Pendapatan yang Sah	59.453.345.282,82

Sumber: Bagian Kuangan Pemerintah Kota Malang

Pada Belanja Daerah tidak Langsung diketahui sejumlah Rp. 355.915.586.795,16, dengan rincian Belanja Pegawai Rp. 309.359.398.163,72, Belanja Bunga Rp. 891.614.585,36, Belanja Subsidi Rp. 0,00, Belanja Hibah 29.763.168.500,00, Belanja Bantuan Sosial sebesar 13.202.100.000,00, belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/ Kabupaten/ kota dan Pemerintah Desa sebesar Rp. 100.000.000,00, Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/ Kabupaten/ kota dan Pemerintah Desa sebesar Rp. 0,00, dan Belanja tidak terduga sebesar Rp. 2.599.305.546,08.

Tabel 11
Belanja Daerah Tidak Langsung

No	Uraian	Jumlah (Rp)
2.1.1	Belanja Pegawai	309.359.398.163,72
2.1.2	Belanja Bunga	891.614.585,36
2.1.3	Belanja Subsidi	0,00
2.1.4	Belanja Hibah	29.763.168.500,00
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	13.202.100.000,00
2.1.6	Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/ Kabupaten/ Kota dan Pemerintah Desa	100.000.000,00
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/ Kabupaten/ Kota dan Pemerintah Desa	0,00
2.1.8	Belanja Tidak terduga	2.599.305.546,08
	Jumlah Belanja Tidak Langsung	355.915.586.795,16

Sumber: Bagian Kuangan Pemerintah Kota Malang

Selanjutnya Belanja Daerah langsung dianggarkan sebesar Rp. 400.166.164.772,25, dengan rincian Belanja Pegawai Rp. 70.346.958.249,00, Belanja Barang dan Jasa Rp. 145.533.048.404,25 dan Belanja Modal Rp. 184.286.158.119,00 yang tercermin dalam tabel berikut;

Tabel 12
Belanja Daerah Langsung

No	Uraian	Jumlah (Rp)
2.2.1	Belanja Pegawai	70.346.958.249,00
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	145.533.048.404,25
2.2.3	Belanja Modal	184.286.158.119,00
	Jumlah Belanja Langsung	400.166.164.772,25,

Sumber: Bagian Kuangan Pemerintah Kota Malang

Dalam Penerimaan Pembiayaan dianggarkan rancangkan sejumlah Rp. 98.322.253.488,30, dengan rincian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran sebelumnya sejumlah Rp. 68.822.253.488,30, Pencairan Dana sebesar

Rp. 7.500.000.000,00, Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan tidak dianggarkan, Peneriman Pinjaman Daerah 26.000.000.000,00, Penerimaan Kembali Pemberiaan Pinjaman tidak dianggarkan, dan Penerimaan Piutang Daerah juga tidak dianggarkan.

Tabel 13
Penerimaan Pembiayaan Daerah

No	Uraian	Jumlah (Rp)
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya	68.822.253.488,30
3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	7.500.000.000,00
3.1.3	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang	0,00
3.1.4	Dipisahkan	26.000.000.000,00
3.1.5	Penerimaan Pinjaman Daerah	0,00
3.1.6	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman	0,00
	Penerimaan Piutang Daerah	
	Jumlah Penerimaan Pembiayaan Daerah	98.322.253.488,30

Sumber: Bagian Kuangan Pemerintah Kota Malang

Selain Penerimaan Pembiayaan Daerah juga terdapat Pengeluaran pembiayaan Daerah. Pengeluaran Pembiayaan Daerah dianggarkan sejumlah Rp. 50.394.236.414,64 dengan rincian Pembentukan Dana Cadangan tidak dianggarkan, Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah sebesar Rp. 2.200.000.000,00, Pembiayaan Pokok Hutang sejumlah Rp. 48.194.236.414,64, dan Pemberian Pinjaman daerah tidak dianggarkan.

Tabel 14
Pengeluaran Pembiayaan Daerah

No	Uraian	Jumlah (Rp)
3.2.1	Pembentukan Dana Cadangan	0,00
3.2.2	Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah	1.500.000.000,00
3.2.3	Daerah	1.204.146.414,64
3.2.4	Pembayaran Pokok Utang	0,00
	Pemberian Pinjaman Daerah	
	Jumlah Pengeluaran Pembiayaan Daerah	2.704.146.414,64

Sumber: Bagian Kuangan Pemerintah Kota Malang

Dengan demikian dapat diketahui politik anggaran pemerintah daerah Kota Malang dengan melihat data diatas bahwa terjadi peningkatan anggaran pendapatan sedangkan anggaran belanja berkurang dengan penerimaan pembiayaan bertambah dan pengeluaran pembiayaan juga bertambah. sehingga dapat diketahui PAD mengalami peningkatan namun juga dibarengi peningkatan belanja dan pengeluaran pembiayaan. Selain itu juga anggaran defisit meskipun setelah terjadi perubahan anggaran.

4. Faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam politik anggaran yang berbasis pada kepentingan masyarakat.

Dalam menyusun APBD Kota Malang, politik anggaran berbasis kepentingan masyarakat pasti terdapat faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung dan penghambat tersebut ialah:

a. Faktor Pendukung

a) Ketepatan renstra renstra pembangunan disesuaikan dengan anggaran

Dalam penyusunan APBD harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dan kebutuhan masyarakat tersebut harus sesuai dengan program pembangunan yang direncanakan. Menurut Kasubbag Perencanaan pada tanggal 20 Mei 2009 pukul 09.00 WIB menyatakan bahwa;

> " Dalam proses penyusunan APBD pada tahap ini BAPPEKO tidak membicarakn masalah nominal. Namun skala prioritas yang ditetapkan berdasarkan SKPD yang terkumpul. Jika pada proses penyusunan musrenbang tepat sesuai waktu yang direncanakan maka semakin cepat di sampaikan kepada Tim Anggaran agar segera diproses dal penyusunan APBD"

Dalam proses perencanaan yang dilakukan sesuai dengan jadwal dan sesuai dengan perencanan waktu maka mendukung penyusunan APBD yang lebih cepat diusulkan dan dibahas oleh pihak Tim Aggaran.

b) Ketepatan proses penyampaian RAPBD dengan pihak legislatif

Setelah proses perencanaan lebih cepat dan sesuai jadwal maka pembahasan RAPBD oleh Tim Anggaran dilakukan menjadi RAPBD yang akan disampaikan pada Panita Anggaran (pihak legislatif). Pembahasan yang jelas dan tepat sesuai dengan RAPBD sesuai renstra dan anggaran yang ada memudahkan cepatnya

pembahasan RAPBD ini. Menurut Pj. Kasubbag Anggaran Bpk. BAIHAQ, S.Pd,SE. M.Si pada tanggal 20 April 2009 pukul 10.00 WIB menyatakan bahwa;

> " Menurut saya faktor yang mendukung proses penyusunan APBD ini ialah tepatnya program dengan jumlah anggaran sehingga proses penyusunan berjalan dengan lancar. Sesuai pengamatan saya sampai sekarang, hampir semua program yang diajukan oleh Tim Anggaran sesuai dan disetujui berarti APBD tersebut sudah pada kepentingan masyarakat."

b. Faktor Penghambat

Dalam penyusunan APBD yang berbasis pada kepentingan masyarakat terdapat banyak sekali faktor penghambatnya. Faktor tersebut antara lain:

1. Dalam menyusun APBD masyarakat hanya dilibatkan pada tahap musrenbang

   Dalam menyusun APBD masyarakat sering tidak dilibatkan langsung pada prosesnya sehingga partisipatifnya masih kurang. Hal itupun hanya melalui tokoh-tokoh masyarakat karena tidak mungkin semua masyarakat ikut. Menurut Koordinator Malang Corruption Watch Ya'Ul Haq pada tanggal 26 Mei 2009 pukul 14.30 menyatakan bahwa ;

   > " Dalam penyusunan APBD masyarakat hanya simbolis melalui tokoh-tokoh masyarakat. Dan seringkali dalam rapat musrenbang lebih banyak melakukan smbutan dari pada membahas program-program apa yang penting bagi masyarakat."

   Dari hal tersebut terlihat dari awal saja sudah menghambat terselenggaranya musrenbang dengan baik pada tingakat bawah yaitu masukan sebelum melakukan penyusunan APBD.

2. Penyusunan Rencana Strategis APBD tiap SKPD terkadang tidak nyambung dengan musrenbang

   Penyusunan Renstra tiap SKPD seringkali tidak nyambung dengan hasil musrenbang. Apabila input musrenbang tidak sesuai dengan renstra SKPD maka program tersebut tidak akan direalisasikan dalam RAPBD. Menurut Koordinator Malang Corruption Watch Ya'Ul Haq pada tanggal 26 Mei 2009 pukul 14.30 menyatakan bahwa ;

   > " Renstra yang dajukan SKPD banyak yang tidak sesuai dengan musrenbang. Jika program yang dilakukan mulai musrenbang tidak ada dalam Renstra SKPD maka kebijakan tersebut tidak akan dapat direalisasikan dalam RAPBD. Pemerintah Kota seharusnya harus investasi Sumber Daya Manusia dalam bidang pelayanan dasar. "

3. Pembahasan draft RAPBD yang sangat lama

Dalam tahapan pembahasan draft RAPBD menuju APBD ini seringkali berlangsung lama dalam arti terkadang melebihi waktu yang ditetapkan. Hal ini terkait dengan adanya kepentingan dari pihak eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD ini. Menurut Koordinator Malang Corruption Watch Ya'Ul Haq pada tanggal 26 Mei 2009 pukul 14.30 menyatakan bahwa ;

> " Proses Pembahasan menuju pada pengesahan berlangsung lama karena pihak legislatif dan eksekuitf melakukan kompromi anggaran. Berapa perolehan masing-masing sehingga terkadang prosesnya lama."

Sedangkan menurut Kasubbag Umum Sekretariat DPRD Hernawan Budi S pada tanggal 22 Mei 2009 pukul 09.30 menyatakan bahwa;

> " Dalam setiap penyusunan APBD harus melalui perdebatan, pertanyaan oleh DPRD kepada Walikota dan pertanggungjawaban walikota terhadap renstra kepada DPRD sehingga harus benar-benar ditanyakan anggaran nantinya untuk apa, anngarannya berapa, dan kenyataan di lapangan bagaimana sehingga proses pembahasan sangat lama.

Dengan hasil wawancara tersebut diatas masih belum adanya sinkronisasi antara pihak eksekutif, pihak legislatif dengan pihak masyarakat.

4. Pos anggaran yang menjangkau kepentingan masyarakat lebih sedikt dibandingkan dengan belanjaaparatur dan birokrasi

Anggaran ebih banyak dilakukan untuk belanja aparatur maupun birokrasi. Hal ini terlihat dari banyaknya program yang didominasi oleh birokrasi terlihat dari banyaknya pelatihan dan diklat aparatur. Menurut Koordinator Malang Corruption Watch Ya'Ul Haq pada tanggal 26 Mei 2009 pukul 14.30 menyatakan bahwa ;

> " Karena dari input pemerintah tidak mengakomodir kepentingan masyarakat sehingga enderung proyek pemerintah yang didahulukan. Haliniterjadi karena dari musrenbang usulan yang tidak sesuaidengan SKPD maka usulan tersebuttidak akan terealisasi"

5. Kurangnya partisipasi masyarakat

Dalam proses penyusunan sampai pada pengesahan APBD masyarakat kurang aktif terlibat. Masyarakat hanya pada level awal input APBD. Masyarakat tidak diperkenankan untuk mengikuti jalannya sidang. sehingga

tidak ada transparasi oleh pihak eksekutif dan legislatif mengakibatkan anggaran cenderung memihak oleh pihak berkepentingan. Menurut Koordinator Malang Corruption Watch Ya'Ul Haq pada tanggal 26 Mei 2009 pukul 14.30 menyatakan bahwa ;

" Masyarakat kurang dilibatkan penuh dalam politik anggaran terbukti dengan partisipasi masyarakat hanya secara teknis pada tahap awal. Masyarakat juga ridak diperbolehkan mengikuti sidang RAPBD sampai APBD. Masyarakat langsung menerima sosialisasi kebijakan tentang APBD tersebut.

C. Analisis Data

1. Proses penyusunan APBD Kota Malang yang meliputi:

Proses penyusunan APBD Kota Malang melalui beberapa tahapan. Tahap awal menyusun anggaran ialah harus melakukan perencanaan dan penganggaran daerah agar anggaran tersebut dapat terlaksana dengan baik dan tepat sasaran. Dari alur perencanaan dan penganggaran di atas dapat dipahami bahwa musrenbang dilakukan dalam rangka Rencana Jangka Panjang Nasional (RJP Nasional). Setelah RJP tersebut terkoordinir dan dikoordinasikan maka sebagai bahan untuk masukan dalam merancang APBD yang nantinya disosialisasikan pada masyarakat. Setelah merencanakan dan menganggarkan maka tahap berikutnya ialah proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam proses ini terjadi beberapa tahapan yang nantinya menghasilkan pengesahan APBD sebagai wujud dari proses penyusunan anggaran.

Setelah dilakukan perencanaan maka proses penyusunan anggaran berikutnya ialah menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD. Proses berikutnya ialah menyusun strategi, prioritas dan plafon anggaran. Dari proses tersebut mengandung pernyataan anggaran yang berisikan visi, misi, tupoksi, tujuan, dan sasaran unit kerja, program dan kegiatan unit kerja,dan Rancangan Unit Kerja dan Anggaran tiap unit kerja. pada akhirnya tersusunlah Rancangan APBD. Pada uraian berikut ini akan dibahas tentang tahapan dalam menyusun anggaran.

a. Tahap Pertama penyusunan Draft RAPBD

Pada tahap dalam penyusunan APBD ialah penyusunan draft RAPBD. Input dari RAPBD ini bersal dari musrenbang yang dilakukan. Dimulai dari

musrenbang kelurahan yaitu pengajuan program pembangunan dari masyarakat yang dilakukan antara Mei sampai Juni. Musyawarah Pembangunan Kelurahan atau disingkat dengan Musbangkel adalah sebagai salah satu wahana bagi masyarakat untuk mengajukan usulan-usulan pembangunan dikelurahannya. Yang terlibat dalam Musbangkel adalah semua unsur masyarakat yang terdiri dari : LPMK, Ketua RT/RW, Tokoh masyarakat, tokoh Pemuda yang bersama-sama menyusun program-program pembangunan di kelurahan selama satu tahun. Pembangunan yang diusulkan dalam Musbangkel. Pembangunan Fisik, seperti pembangunan/perbaikan jalan di kelurahan, perbaikan rumah ibadah, perbaikan saluran air, perbaikan balai pertemuan RW/RT, dan lain-lain. Usulan yang diprioritaskan dalam Musbangkel adalah kebutuhan yang paling mendesak bagi masyarakat. Pembangunan non-Fisik atau Pemberdayaan Masyarakat, dapat berupa peningkatan keahlian masyarakat melalui kursus-kursus atau pelatihan-pelatihan, meningkatkan kualtias pendidikan masyarakat dan lain-lain.

Pada tahap UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) ini adalah tahap pemilihan jenis program yang diusulkan dalam Musbangkel yang layak dibiayai, lebih sederhananya tahap ini melakukan seleksi hasil Musbangkel yang layak diajukan ke Rakorbang. Maka dalam tahap ini masyarakat harus tetap mengawal sampai usulan programnya dimasukkan dalam UDKP. Yang terlibat dalam UDKP adalah LPMK kelurahan, Tokoh Masyarakat, RW/RT, Instansi kecamatan. Tahap ini dilakukan pada bulan Juni.

Tahap Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) ini lebih banyak menyusun tentang rancangan proyek dan program dinas terkait di lingkungan Pemkot. Tahap ini berlangsung pada bulan Agustus. Tahap ini hanya melibatkan Dinas-Dinas terkait di lingkungan Pemkot yang secara idi'il harus memasukkan usulan-usulan hasil Musbangkel dan UDKP. Tapi kenyataannya pada tahap inilah hasil musbangkel dan UDKP tidak diperhatikan, karena Dinas-dinas hanya memprioritaskan usulan proyek yang mereka buat, sehingga hasil musbangkel dan UDKP sudah tidak berlaku lagi.

Tahap selanjutnya RKA SKPD yang telah disusun SKPD disampaikan kepada Bagian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah untuk dibahas oleh TAPD sebagai bahan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan

Rancangan Peraturan Walikota tentang penjabaran APBD. Kemudian Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disusun oleh Badan perencanaan Pembangunan Daerah, Bagian keuangan bersama-sama dengan Bagian Hukum disampaikan kepada Walikota. Reperda tentang APBD sebelum disampaikan pada DPRD lebih dulu disosialisasikan pada masyarakat.

b. Tahap Kedua pembahasan Draft RAPBD

Pada tahap ini pembahasan draft RAPBD oleh Walikota dan Pimpinan DPRD. Walikota menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD beserta lampirannya dan nota keuangan kepada DPRD paling lambat minggu pertama bulan oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Penetapan agenda pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD untuk mendapatkan persetujuan bersama disesuaiakan dengan tata tertib DPRD. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah ditekankan pada kesesuaian rancangan APBD dengan KUA dan PPAS . Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, DPRD dapat meminta RKA-SKPD berkenaan dengan program/kegiatan tertentu. Hasil pembahasan dituangkan dalam dokumen persetujuan bersama antara Walikota dan DPRD.

Persetujuan bersama antara Walikota dan DPRD terhadap rancnagan Peraturan Daerah tentang APBD ditandatangani oleh Walikota dan Pimpinan DPRD paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Walikota menyiapkan Rancangan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD. Dalam hal penetapan APBD mengalami keterlambatan, Walikota melaksanakan pengeluaran setingi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan. Pengeluaran setingi-tingginya untuk keperluan setiap bulan diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib seperti belanja pegawai, barang dan jasa dan keperluan kantor sehari-hari.

Rencana pengeluaran disusun dalam Rancangan Peraturan Walikota tentang APBD dan dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Gubernur. Pada tahap ini terlihat bahwa pihak dari masyarakat tidak dilibatkan. Hanya pihak eksekutif yaitu walikota menyampaikan Rancangan APBD disertai dengan Nota Keuangan kepada DPRD.

c. Tahap Ketiga pembahasan RAPBD

Pada tahap ini dibahas draft RAPBD oleh Panggar dan Timgar yang dilakukan pada bulan November. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Walikota paling lama 3 (tiga) hari kerja disampaikan terlebih dahulu kepada Gubernur untuk dievaluasi. Keputusan Pimpinan DPRD bersifat final dan dilaporkan pada sidang paripurna berikutnya yakni setelah sidang paripurna pengembilan keputusan bersama terhadap Rancangan Peraturan Daerah Daerah tentang APBD. Keputusan Pimpinan DPRD disampaikan kepada Gubernur paling lama 3 hari kerja setelah keputusan tersebut ditetapkan. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Walikota menyampaikan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Gubernur dan Menteri Keuangan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan. Pada tahap ini sudah melalui perubahan berapa besarnya RAPBD Tahun Anggaran 2008.

d. Tahap Keempat pengesahan RAPBD menjadi APBD

Tahap akhir dari proses penyusunan anggaran ialah pengesahan RAPBD menjadi APBD. Pada bulan Desember ini DPRD bersama dengan Eksekutif mengesahkan RAPBD menjadi APBD. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPRD didahului dengan pendapat akhir fraksi-fraksi, kesimpulan rapat oleh pimpinan rapat, pemberian kesempatan kepada Walikota unutk memberikan sambutan.

Dari beberapa tahapan tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat proses penyusunan APBD sangatlah kecil sekali. Penyusunan hanya dilakukan dalam input saja bukan dalam prosesnya. Pada RAPBD Tahun Anggaran 2008 menjadi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 tentang Penjabaran APBD. Sehingga dalam prosesnya masyarakat hanya mengetahui anggaran diluar saja. Kebijakan ditetapkan terkadang tidak sesuai bahkan belum mengacu pada kepentingan masyarakat. Terlihat dengan adanya jumlah perubahan nominal pada RAPBD menjadi APBD. Perubahan tersebut banyak

yang dikeluarkan untuk pelayanan sektor fisik bukan sektor pelayanan publik yang diutamakan terlihat dengan adanya setiap musrenbang yang tidak terealisasi pada SKPD.

2. Peran pihak terkait dalam penyusunan APBD Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat meliputi:

Pada proses penyusunan APBD Kota Malang masih belum sinergisnya antara pihak-pihak yang terkait yaitu:

a. Peran Pemerintah (Eksekutif)

Pembiayaan Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dibebankan pada APBD dalam bentuk belanja daerah dengan arah bahwa belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk membuat perencanaan anggaran daerah.

Peranan pemerintah/eksekutif dalam proses penyusunan APBD, baik proses perencanaan, proses penganggaran, hingga proses pengesahan/penetapan APBD dimaksudkan untuk memenuhi tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat sekaligus peningkatan daya saing daerah.

Dalam menyusun anggaran pada tingkat eksekutif terdapat panitia yang disebut Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Peran dari Tim Anggaran ini adalah merumuskan RAPBD berdasarkan usulan dari SKPD yang disesuaikan renstra Walikota. Peran dari pihak eksekutif ini ialah memfasilitasi dari input dalam proses penyusunan RAPBD. Dalam hal ini Tim Anggaran seharusnya juga meneliti apakah program yang diusulkan SKPD sesuai dengan kepentingan masyarakat. Walaupun anggaran tidak sepenuhnya untuk masyarakat, namun pemerintah harus memperkuat perannya dalam mengusakan agar APBD tersebut berbasis pada kepentingan masyarakat karena pada kenyataanny pihak Eksekutif masih menguatkan perannya sebagai pemangku kepentingan.

b. Peran DPRD (legislatif)

Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemrintahan didaerah, baik struktur maupun infrastrukturnya dimana kunci reformasi kelembagaan tersebut adalah pemberdayaan masing-masing elemen didaerah, yaitu masyarakat umum sebagai, "stakeholder" pemerintahan daerah sebagai eksekutif, dan DPRD sebagai "stakeholder". Dalam pemerintahan daerah di indonesia di masa lalu peranan DPRD dalam proses perencanaan anggaran daerah bersifat menyetujui anggaran tanpa mandat untuk menetapkannya. Akibatnya, eksekutif sringkali menjadi tak tertandingi dan akhirnya dan akhirnya mengurangi kualitas anggaran daerah dalam mendorong proses pembangunan daerah.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD sebagai lembaga legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Kedudukan dan kesejajaran dimaksudkan untuk menciptakan hubungan kerja yang harmonis, stabil, dan demokratis.

Dalam UU No 32 dan PP No. 25 Tahun 2004 telah disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi Legislasi, diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Anggaran , diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah. Pewangasan, diwujudkan dalam bentuk pengawasan dalam pelaksanaan UU, peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah

Berkeenaan dengan perencanaan dan anggaran daerah antara lain disebutkan bahwa DPRD berwenang menetapkan anggaran dan pendapatan daerah bersama dengan Walikota melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pendapatan daerah.

Oleh karena itu APBD merupakan cerminan dari kebijakan alokasi publik, maka dukungan APBD dituangkan dalam bentuk peraturan daerah. Berdasarkan Undang-Undang No 17 Tahun 2003 DPRD harus mulai terlibat dalam pembahasan anggaran mulai proses penetapan kebijakan APBD, penetapan prioritas dan plafon APBD sesuai dengan ketetapan.

Akan tetapi jika mengingat bahwa DPRD sebagai wakil rakyat yang dipilih dari hasil Pemilu maka DPRD yang menerima mandat keprcayaan dari rakyat berkewajiban untuk membawakan aspirasi rakyat dan kehendak rakyat serta menyalurkannya sesuai ketentuan yang ada. DPRD seharusnya menyediakan waktu atau forum khusus untuk menyerap aspirasi masyarakat, terutama masyarakat yang akan terkena dampak langsung dari suatu kebijakan peraturan daerah. Pada kenyataannya DPRD bersama dengan Eksekutif lebih memihak pada kepentingan masing-masing. Kebijakan bukan diarahkan pada kepentingan masyarakat demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kota Malang.

c. Peran Masyarakat

Dalam hal proses penyusunan Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan, atau penulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan kerja telah diketahui bersama bahwa perencanaan anggaran akan ditetapkan sebagai perda. Oleh karena itu, masyarakat dituntut untuk berperan dalam penyiapan dan pembahasan rancangan kerja APBD.

Perencanaan dengan pendekatan partisipasi telah diamanatkan oleh Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan nasional, mekanisme partisipasi anggaran sudah diatur sedemikian rupa yang kemudian diperjelas dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan SE bersama BAPPENAS dan MENDAGRI NO. 1354/M.I PN/03/2004050/744SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan perencanaan partisipatif daerah. Menyadari pentingnya partisipasi masyarakat diperlukan langkah-langkah strategis agar partisipasi masyarakat berjalan kondusif sehingga partisipasi masyarakat menjadi penting bagi sbuah pemerintahan sebagai upaya unuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat serta memberi suara bagi pihak yang terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan.

Proses penjaringan aspirasi masyarakat antara lain melibatkan pihak DPRD sebagi pemegang wewenang utama dan penyalur semua aspirasi masyarakat juga merupakan badan legislatif daerah. Perangkat daerah, terdiri atas sekertariat daerah, dinas, lambaga teknis, serta lembaga pengelola keuangan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah. Masyarakat, terdiri atas masyarakat pada umumnya,

tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal pada umumnya, LSM, Asosiasi profesi, perguruan tinggi dan organisasi masa lainnya.

Salah satu partisipasi rakyat dalam menentukan kebijakan adalah penyusunan anggaran publik. Rakyat harus terlibat karena anggaran tersebut berasal dari uang rakyat. Anggaran publik (APBD) sebelum dijalankan harus mendapatkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian fungsi anggaran publik adalah pengawasan rakyat terhadap kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah.

Sampai pada saat ini, pada tingkat Rakorbang dan pengesahan RAPBD masyarakat sama sekali tidak dilibatkan dengan baik. Pihak masyarakat belum sepenuhnya melaksanakan partisipasi. Masyarakat hanya sebagai simbolis saja. Tidak penuh perannya dalam proses penyusunan APBD. Dengan demikian, masyarakat hendaknya dilibatkan dengan kegiatan yang berkaitan dengan proses penyusunan APBD, baik pada proses perencanaan maupun proses penganggarannya hingga proses pengesahan/penetapan APBD.

3. Politik Anggaran Pemerintah Daerah kota Malang yang berbasis kepentingan masyarakat

Hakikat anggaran sebenarnya adalah upaya untuk menyelaraskan antara penerimaan (yang terbatas) dengan kebutuhan yang jumlahnya relatif tidak terbatas. Akibatnya, tidak bisa dihindarkan adanya keharusan untuk menentukan skala prioritas. APBD merupakan anggaran publik (uang rakyat), sudah seharusnya jika pemenuhan kebutuhan hak-hak dasar warganegara menjadi agenda utama kebijakan anggaran. Dalam konteks ini, baik berdasarkan tugas dan tanggungjawab penyelenggara negara maupun kaidah ekonomi mengenai optimasi fungsi kesejahteraan masyarakat, pemenuhan kebutuhan masyarakat sudah selayaknya mendapatkan prioritas utama.

Faktor kehendak politik ini antara lain dicerminkan adanya landasan legal formal mengenai komitmen kuat dan tekad keras pemerintah (pusat dan daerah) untuk memfokuskan kebijakannya pada upaya penanggulangan kemiskinan. Hal ini antara lain bisa diwujudkan melalui kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan usaha kecil, akses terhadap kredit, pedagang kaki lima,

penghapusan pungli, dan sebagainya. Kemauan dari penyelengara negara baik pusat dan daerah yang secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan penanggulangan kemiskinan di masa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya, baik pada waktu sekarang maupun di masa mendatang.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 serta Nomor 33 Tahun 2004 mengenai desentralisasi (otonomi daerah) telah memberikan kesempatan yang nyata bagi adanya perbaikan di dalam perubahan mekanisme hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal tersebut mengindikasikan suatu pembaharuan dalam pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan antara Pemerintah dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memberikan otonomi kepada daerah, khususnya Kabupaten/Kota ditempuh dalam rangka pengembalian harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula dapat terciptanya pemerintahan yang baik (good governance).

Dalam rangka otonomi daerah desentralisasi bisa diwujudkan melalui kebijakan APBD. APBD merupakan Rencana Pendapatan dan Belanja suatu Daerah (APBD) untuk satu tahun berjalan (1 periode) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Anggaran dipergunakan untuk menciptakan keteraturan sosial, Menjamin Hak-hak masyarakat, Menyelenggarakan atau membiayai Pelayanan kepada masyarakat. Jadi karena uang negara bersumber dari uang rakyat maka pemerintah hanya berperan sebagai pengelola uang rakyat tersebut melalui APBD. Dalam politik aggaran Pemerintah Daerah Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat maka akan diuraikan sebagai berikut.

a. Mekanisme Penyusunan APBD Kota Malang

Anggaran ialah dipergunakan untuk kebutuhan masyarakat. Namun tidak semua anggaran berbasis pada kepentingan masyarakat. Dalam kaitannya dengan

politik anggaran ialah bahwa dalam proses penyusunan anggaran nantinya terdapat proses penyusunan anggaran yang melibatkan pihak-pihak terkait dalam penyusunan anggaran.

Sistem penyusunan APBD dapat dilihat dalam dua proses. Pertama proses yang terjadi di eksekutif dan proses yang terjadi di legislatif. Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggungjawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh bagian keuangan Pemda, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (bagian penyusunan program dan bagian keuangan).

Dalam proses penyusunan APBD terdapat proses dua proses sebagai berikut:

1. Proses Teknis Ekonomi

   Kalkulasi ekonomi berdasarkan standart yang berlaku dan trend yang berkembang

2. Proses Politik

   Proses-proses dengan mekanisme politik dalam proses penyusunannya:

   a. Ditentukan oleh ideologi dan sistem penyelenggaran nya.
   b. Dipengaruhi moral/sikap penyelenggara negara

Dalam tahapan penyusuunan APBD sampai pada tahap pertanggungjawaban, dimulai pada tahap penyusunan terjadi enam bulan pada bulan April sampai September. Kemudian tahap pengesahan tiga bulan antara bulan Oktober samapai Desember. Tahap pelaksanaan selama dua belas bulan antara bulan Januari sampai Desember.

Sedangkan alur penyusunan APBD ialah pada bulan Mei sampai Juni yaitu Musyawarah Pembangunan Kelurahan (Musbangkel). Selanjutnya ialah UDKP yaitu pemilihan jenis program yang layak dibiayai yang diajukan kelurahan dilakukan pada bulan Juni. Pada bulan Agustus ialah pembahasan dokumen ranncangan proyek dan kegiatan. Selanjutnya penyiapan draf RAPBD pada bulan September. Pada bulan Oktober konsultasi regional pembangunan dengan membahas masalah pembiayaan.

Tahap selanjutnya ialah konsultasi nasional pembangunan pada bulan November dilanjutkan dengan pembahasan RAPBD oleh Panitian Anggaran dan tim Anggaran. Pada bulan Desember ialah tahap pengesahan RAPBD menjadi APBD oleh DPRD dan eksekutif. Kemudian pelaksanaan yaitu eksekutif melaksanakan APBD antara bulan Januari sampai Desember. Pada tahap akhir ialah pertanggungjawaban eksekutif kepada DPRD pada bulan Januari sampai Maret. Untuk lebih ringkasnya dapat digambarkan sebagai berikut;

1. Tahap Musyawarah Pembangunan Kelurahan (Musbangkel)

Musyawarah Pembangunan Kelurahan atau disingkat dengan Musbangkel adalah sebagai salah satu wahana bagi masyarakat untuk mengajukan usulan-usulan pembangunan dikelurahannya. Yang terlibat dalam Musbangkel adalah semua unsure masyarakat yang terdiri dari : LPMK, Ketua RT/RW, Tokoh masyarakat, tokoh Pemuda yang bersama-sama menyusun program-program pembangunan di kelurahan selama satu tahun. Pembangunan yang diusulkan dalam Musbangkel .Pembangunan Fisik, seperti pembangunan/perbaikan jalan di kelurahan, perbaikan rumah ibadah, perbaikan saluran air, perbaikan balai pertemuan RW/RT, dan lain-lain. Usulan yang diprioritaskan dalam Musbangkel adalah kebutuhan yang paling mendesak bagi masyarakat. Pembangunan non-Fisik atau Pemberdayaan Masyarakat, dapat berupa peningkatan keahlian masyarakat melalui kursus-kursus atau pelatihan-pelatihan, meningkatkan kualtias pendidikan masyarakat dan lain-lain.

2. Tahap UDKP

Pada tahap UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) ini adalah tahap pemilihan jenis program yang diusulkan dalam Musbangkel yang layak dibiayai, lebih sederhananya tahap ini melakukan seleksi hasil Musbangkel yang layak diajukan ke Rakorbang. Maka dalam tahap ini masyarakat harus tetap mengawal sampai usulan programnya dimasukkan dalam UDKP. Yang terlibat dalam UDKP adalah LPMK kelurahan, Tokoh Masyarakat, RW/RT, Instansi kecamatan.

3. Tahap Rakorbang

Tahap Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) ini lebih banyak menyusun tentang rancangan proyek dan program dinas terkait di lingkungan Pemkot. Tahap ini hanya melibatkan Dinas-Dinas terkait di

lingkungan Pemkot yang secara idi'il harus memasukkan usulan-usulan hasil Musbangkel dan UDKP. Tapi kenyataannya pada tahap inilah hasil musbangkel dan UDKP tidak diperhatikan, karena Dinas-dinas hanya memprioritaskan usulan proyek yang mereka buat, sehingga hasil musbangkel dan UDKP sudah tidak berlaku lagi.

4. Tahap Pembahasan dan Pengesahan APBD

Tahap ini adalah pembahsan yang dilakukan oleh panitia anggaran DPRD bersama Tim Anggaran Ekskutif yang kemudian dilanjutkan dengan sidang paripurna DPRD yang diikuti oleh Walikota/Bupati dang anggota DPRD.

5. Tahap Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban APBD

Dalam tahap pelaksanaan ini adalah proses pelaksanaan pembiayaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah kota/kabupaten selama tahun anggaran berjalan. Setelah tahap pelaksanaan ini kemudian dilanjutkan dengan proses pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Walikota/ Bupati kepada DPRD Kota/Kabupaten untuk diberikan penilaian.

b. Kebijakan Umum APBD Kota Malang

Reformasi anggaran merupakan aspek yang mendesak untuk dilaksanakan dalam pelaksanaan desentralisasi. Reformasi penganggaran dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem penganggaran. Reformasi anggaran meliputi penyusunan, mekanisme pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Untuk mewujudkan anggaran yang sesuai dengan tujuan otonomi daerah maka diperlukan arah kebijakan umum APBD. Menurut Nota keuangan RAPBD Tahun Anggaran 2008 Arah kebijakan umum APBD ialah sebagai berikut:

1. Kondisi dan Kebijakan Anggaran Pendapatan Daerah

1. Kondisi Umum Pendapatan daerah

Pendapatan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah khususnya Bab IV Sumber Penerimaan Daerah pada pasal 5, maka sumber Pendapatan daerah pada Tahun Anggaran 2008 secara umum terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari:
   a) Pajak Daerah

Berdasarkan Undang-undang No 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2001, maka jenis Potensi pajak Kota Malang yang direalisasikan meliputi:

b) Retribusi Daerah

Dengan ditetapkannya Undang-undang No 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 serta Peraturan enteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Maka jenis-jenis Potensi retribusi uyang direalisasikan meliputi:

2. Dana Perimbangan terdiri dari:
   1) Bagi Hasil Pajak
   2) Bagi Hasil Bukan pajak
   3) Dana Alokasi umum
   4) Dana Alokasi Khusus
3. Lain-lain Pendapatan yang Sah
   1) Bagi Hasil pajak dan Bantuan Keuangan dan Propinsi
   2) Bagi Hasil Dari Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan

b)Permasalahan utama Pendapatan Daerah

Pada prinsipnya Pendapatan Daerah tidak mengalami hambatan yang berbarti, namun khusus untuk Pendapatan Asli Daerah masih perlu ditingkatkan ditahun-tahun yang akan datang sesuai dengan potensi yang ada dengan melaksanakan usaha intensifikasi dan ekstensifikasi. Untuk dana perimbangan yang diterima dari Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Pusat masih perlu dilakukan koordinasi yang lebih intensif supaya realisasi penerimaan lebih lancar, tepat pada waaktuya, sehingga tidak mengalami kendala dalam membiayai pengeluaran daerah. Disamping itu, penetapan prakiraan alokasi dana perimbangan bagi Hasil Pajak/ Bagi Hasil Bukan Pajak, Sumber Daya Alam dan Bagi hasil pajak dan bantuan keuangan dari provinsi sering mengalami keterlambatan sehingga sulit memperhitungkan prakiraan target penerimaan yang akan dicapai.

c. Estimasi Pendapatan Daerah

Dalam APBD Tahun Anggaran 2008 Pendapatan daerah kota Malang diestimasikan sebesar 724 milyar 494 juta 421 ribu 823 rupiah, yang dirinci sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah
   a) Pajak Daerah

      Dalam Tahun Anggaran 2008 Pajak Daerah direncanakan sebesar 39 milyar 820 juta 602 ribu 135 rupiah atau mengalami peningkatan 6,16% dari Target Tahun Anggaran 2007.

   b) Retribusi Daerah

      Dalam Tahun Aggaran 2008 retribusi Daerah direncanakan sebesar 19 milyar 349 juta 711 ribu 338 Rupiah.

   c) Hasil Perusahaan Milik Daerah dan hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

      Dalam tahun anggaran 2008 Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan direncanakan sebesar 6 milyar 713 juta rupiah.

   d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

      Dalam tahun anggaran 2008 Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah direncanakan sebesar 5 milyar 774 juta 257 ribu 312 rupiah. Sehingga Pendapatan Asli daerah pada tahun anggaran 2008 sebesar 71 milyar 657 juta 570 ribu 785 rupiah.

   e) Dana Perimbangan

      Dalam tahun anggaran 2008 Dana Perimbangan 570 milyar 698 juta 679 ribu rupiah, yang diperoleh dari:

      i. Bagi hasil pajak/bagi hasil bukan Pajak 65 milyar 866 juta 190 ribu rupiah
      ii. Dana Alokasi Umum sebesar 473 milyar 50 juta 489 ribu rupiah
      iii. Dan Alokasi Khusus sebesar 31 milyar 782 juta rupiah

   f) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

      Dalam tahun anggaran 2008 Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah 82 milyar 138 juta 172 ribu rupiah, atau mengalami kenaikan sebesar 74,25%

dari penerimaan tahun anggaran 2007. Kenaikan ini direncanakan adanya dana hibah dari pemerintah sebesar 35 milyar rupiah.

d. Kebijakan Umum Pendapatan Daerah

Arah dan Kebijakan umum disektor Pendapatan daerah tahun Anggaran 2008 diupayakan intensifikasi dan ekstensifikasi serta penanganannya terus dilakukan optimalisasi pencapaian dan peningkatan pendapatan asli daerah serta upaya peningkatan kesadaran masyarakat wajib pajak maupun masyarakat wajib retribusi.

Strategi dan Prioritas Pendapatan daerah adalah optimalisasi kegiatan sebagai berikut:

a) Memantapkan data potensi pajak/retribusi daerah yang akurat
b) Mengintensifikasikan pengenaan dan pemungutan pajak/retribusi daerah
c) Meningkatkan aktifitas penyebarluasan informasi Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah melalui berbagai media serta penyuluhan-penyuluhan langsung.
d) Meningkatkan aktivitas pemantauan terhadap obyek-obyek pajak/retribusi daerah agar dapatnya diperoleh perhitungan pajak /retribusi daerah yang sesuai dengan kewajiban yang sebenarnya
e) Pemenuhan terhadap kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan pajak / retribusi daerah
f) Menggali obyek penerimaan baru
g) Membangun infrastruktur yang mengarah pada pertumbuhan ekonomi secara makro

2. Kondisi dan Kebijakan Anggaran Belanja Daerah

a. Kondisi Umum Belanja Daerah

Terdapat tiga elemen penting yang saling bersentuhan dalam menentukan belanja daerah yaitu masyarakat sebagai pemberi amanat. Pemerintah Daerah dan DPRD dengan peran dan fungsinya masing-masing sebagai pelayan masyarakat. Sehingga hakekat anggaran belanja daerah sebagai perwujudan dari amanah rakyat kepada Pemerintah Daerah dan DPRD dalam meningkatkan kesejahteraan dan pelayanannya kepada masyarakat. Namun demikian anggaran belanja daerah

masih sangat terbatas sehingga diperlukan skala prioritas dalam penggunanya.Untuk memperjelas penggunaannya, maka anggaran belanja dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Total belanja sebesar 764 milyar 290 juta 275 ribu 408 rupiah 36 sen yang terdiri dari Belanja tidak Langsung 357 milyar 350 juta 917 ribu 580 rupiah 16 sen dan belanja langsung sebesar 406 milyar 939 juta 357 ribu 828 rupiah 20 sen.

b. Permasalahan Utama belanja Daerah

Permasalahan utama belanja daerah adalah sebagai berikut:

1. Fungsi alokasi dan distribusi dalam pengelolaan anggaran belum dapat dilakukan secara merata dan masih harus memprioritaskan kegiatan yang dibutuhkan masyarakat
2. Tingkat efisiensi dan alokasi belanja dan efektivitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran perlu diperjelas

c. Kebijakan Umum Belanja Daerah

Sebagai rencana keuangan dan tahunan pemerintah daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemrintahan daerah. Dalam pelaksanaannya pengelolaan anggaran yang tertuang dalam APBD berpedoman pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Pertisipasi Masyarakat
2. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran
3. Disiplin Anggaran
4. Keadilan Anggaran
5. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

d. Prioritas dan Plafon Anggaran Belanja Daerah

Strategi pengelolaan belanja daerah dititikberatkan pada kegiatan –kegiatan yang sangat besar nilai manfaatnya untuk kepentingan masyarakat. Kegiatan-kegiatan tersebut terutama diarahkan untuk membiayai Bidang pendidikan, Bidang Kesehatan, bidang permukiman dan bidang Saraana dan Prasarana Kota. Namun demikian dalam rangka melaksanakan pelayanan kepada masyarakat kebutuhan anggaran belanja administrasi umum pada belanja aparatur perlu juga

mendapat perhatian yang cukup sehingga tingkat pelayanan kepada masyarakat semakin maksimal.

3. Kondisi dan Kebijakan Anggaran Pembiayaan

a. Kondisi Umum Pembiayaan

Kondisi pembiayaan APBD tahun anggaran 2008 disesuaikan dengan penetapan sisaa lebih perhitungan tahun anggaran 2007 yang akan merubah penerimaan dan pengeluaran pembiayaan. Unsur pembiayaan adalah merupakan komponen untuk menutup selisih antara penerimaan dan pengeluaran dalam satu periode akuntansi serta pembiayaan adalah unsur untuk membentuk modal pemerintah dan merupakan pengeluaran pembayaran hutang pokok dan penyertaan modal (investasi) dalam bentuk tabungan, saham, deposito yang diharapkan dapat memberikan tambahan pendapatan dalam bentuk jasa giro atau bunga bank. Pembiayaan ini juga sebagai dana penutup kekurangan biaya-biaya karena beban belanja dalam bentuk dana cadangan serta mendorong terciptanya likuiditas keuangan daerah.

Adapun komponen pembiayaan yang digunakan dalam RAPBD tahun Anggaran 2008 terdiri dari:

1. Penerimaan Pembiayaan sebesar 42 milyar 500 juta rupiah, yang berasal dari;
   a) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran sebelumnya sebesar 35 milyar rupiah
   b) Pencairan dana cadangan sebesar 7 milyar 500 juta rupiah
2. Pengeluaran pembiayaan sebesar 2 milyar 704 juta 146 ribu 414 rupiah 64 sen, yang terdiri dari:
   a) Penyertaan modal (investasi) Pemerintah Daerah sebesar 1 milyar 500 juta rupiah
   b) Pembayaran pokok utang sebesar 1 milyar 204 juta 146 ribu 414 rupiah 64 sen

Dari penerimaan pembiayaan sebesar 42 milyar 500 juta rupiah dan pengeluaran pembiayaan sebesar 2 milyar 704 juta 146 ribu 414 rupiah 64 sen terdapat selisih sebesar 39 milyar 795 juta 853 ribu 585 rupiah 36 sen, yang dipergunakan untuk menutup defisit anggaran.

b. Permasalahan Utama Pembiayaan

Pada dasarnya tidak terdapat permasalahan pembiayaan karena dari sisi penerimaan pembiayaann dan pengeluaran pembiayaan yang mengalami surplus dipergunakan untuk menutup defisit anggaran.

c. Kebijakan Umum Pembiayaan

Kebijakan umum pembiayaan masih belum mengalami banyak perubahan, dikarenakan masih memanfaatkan sisa lebih anggaran tahun lalu. Kedepan akan diupayakan untuk memperoleh sumber-sumber pembiayaan lain yang dapat menambah penerimaan pembiayaan.

c) Struktur APBD Kota Malang

APBD harus memilki akuntabilitas publik. APBD harus jelas peruntukan dan tujuannya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis adminstratif maupun manfaatnya. Oleh karena itu untuk mengetahui berapa alokasi anggaran maka diperlukan struktur APBD.

Struktur Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah terinci sebagai berikut:

1. Pendapatan
   a) Pendapatan Asli Daerah
   b) Dana Perimbangan
   c) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan.

2. Belanja

Belanja derah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kab/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan,

kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Belanja daerah disusun menurut urusan, organisasi, program dan kegiatan serta akun belanja. Belanja daerah menurut urusan pemerintahan disusun berdasarkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Belanja derah menurut organisasi disusun berdasarkan satuan kerja perangkat daerah yang bertanggungjawab melaksanakan urusan tersebut dan bertindak sebagai pusat-pusat pertanggungjawaban uang/barang. Belanja daerah menurut program dan kegiatan disusun sesuai dengan kebutuhan dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah yang menjadi tanggungjawab satuan kerja perangkat daerah. Belanja daerah menurut akun belanja sesuai dengan kebutuhan satuan kerja.

Sedangkan kelompok belanja daerah terdiri dari;

a. Belanja Langsung :

   Merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

b. Belanja Tidak Langsung :

   Merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan

3. Pembiayaan

Pembiayaan daerah adalah stiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan terdiri dari penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan neto.

Terkait dengan struktur APBD diatas, menurut Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 16 tahun 2008 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Tahun Anggaran 2008, maka struktur APBD Kota Malang sebagai berikut:

Dengan demikian dapat diketahui politik anggaran pemerintah daerah Kota Malang dengan melihat data diatas bahwa terjadi peningkatan anggaran pendapatan sedangkan anggaran belanja berkurang dengan penerimaan

pembiayaan bertambah dan pengeluaran pembiayaan juga bertambah. sehingga dapat diketahui PAD mengalami peningkatan namun juga dibarengi peningkatan belanja dan pengeluaran pembiayaan. Selain itu juga anggaran defisit meskipun setelah terjadi perubahan anggaran.

4. Faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam politik anggaran yang berbasis pada kepentingan masyarakat.

Dalam menyusun APBD Kota Malang, politik anggaran berbasis kepentingan masyarakat pasti terdapat faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung dan penghambat tersebut ialah:

a. Faktor Pendukung

1. Ketepatan renstra renstra pembangunan disesuaikan dengan anggaran

Dalam penyusunan APBD harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kebutuhan masyarakat tersebut harus sesuai dengan program pembangunan yang direncanakan. Dalam proses penyusunan APBD pada tahap awal tidak membicarakn masalah nominal. Namun skala prioritas yang ditetapkan berdasarkan SKPD yang terkumpul. Jika pada proses penyusunan musrenbang tepat sesuai waktu yang direncanakan maka semakin cepat di sampaikan kepada Tim Anggaran agar segera diproses dalam penyusunan draft RAPBD. Dalam proses perencanaan yang dilakukan sesuai dengan jadwal dan sesuai dengan perencanan waktu maka mendukung penyusunan APBD yang lebih cepat diusulkan dan dibahas oleh pihak Tim Aggaran.

2. Ketepatan proses penyampaian RAPBD dengan pihak legislatif

Setelah proses perencanaan lebih cepat dan sesuai jadwal maka pembahasan RAPBD oleh Tim Anggaran dilakukan menjadi RAPBD yang akan disampaikan pada Panita Anggaran (pihak legislatif). Pembahasan yang jelas dan tepat sesuai dengan RAPBD sesuai renstra dan anggaran yang ada memudahkan cepatnya pembahasan RAPBD ini. Faktor yang mendukung proses penyusunan APBD ini ialah tepatnya program dengan jumlah anggaran sehingga proses penyusunan berjalan dengan lancar. Hampir semua program yang diajukan oleh Tim Anggaran sesuai dan disetujui berarti APBD tersebut sudah pada kepentingan masyarakat.

Jika dalam penyampaian draft RAPBD piehak eksekutif lancar dam melakukan jawaban atas pertanyaan draft sesuai dengan programnya memudahkan cepatnya proses RAPBD menjadi APBD.

b. Faktor Penghambat

Dalam penyusunan APBD, politik anggaran yang berbasis pada kepentingan masyarakat terdapat banyak sekali faktor penghambatnya. Faktor tersebut antara lain:

1. Dalam menyusun APBD masyarakat hanya dilibatkan pada tahap musrenbang

Dalam menyusun APBD masyarakat sering tidak dilibatkan langsung pada prosesnya sehingga partisipatifnya masih kurang. Hal itupun hanya melalui tokoh-tokoh masyarakat karena tidak mungkin semua masyarakat ikut. Dalam penyusunan APBD masyarakat hanya simbolis melalui tokoh-tokoh masyarakat. Dan seringkali dalam rapat musrenbang lebih banyak melakukan smbutan dari pada membahas program-program apa yang penting bagi masyarakat.Dari hal tersebut terlihat dari awal saja sudah menghambat terselenggaranya musrenbang dengan baik pada tingakat bawah yaitu masukan sebelum melakukan penyusunan APBD.

2. Penyusunan Rencana Strategis APBD tiap SKPD terkadang tidak nyambung dengan musrenbang

Penyusunan Renstra tiap SKPD seringkali tidak nyambung dengan hasil musrenbang. Apabila input musrenbang tidak sesuai dengan renstra SKPD maka program tersebut tidak akan direalisasikan dalam RAPBD. Renstra yang diajukan SKPD banyak yang tidak sesuai dengan musrenbang. Jika program yang dilakukan mulai musrenbang tidak ada dalam Renstra SKPD maka kebijakan tersebut tidak akan dapat direalisasikan dalam RAPBD. Pemerintah Kota seharusnya harus investasi Sumber Daya Manusia dalam bidang pelayanan dasar. Hal ini merupakan penghambat dalm penyusunan APBD karena RAPBD yang dibuat seringkali tidak mencakup aspirasi masyarakat. Pihak eksekutif dan pihak legislatif hanya saling tarik menarik kepentingan. Seharusnya harus benar-benar sumberdaya dari pencakup aspirasi masyarakat ini harus benar-benar mengacu pada kepentingan masyakat.

3. Pembahasan draft RAPBD yang sangat lama

Dalam tahapan pembahasan draft RAPBD menuju APBD ini seringkali berlangsung lama dalam arti terkadang melebihi waktu yang ditetapkan. Hal ini terkait dengan adanya kepentingan dari pihak eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD ini. Proses Pembahasan menuju pada pengesahan berlangsung lama karena pihak legislatif dan eksekuitf melakukan kompromi anggaran. Berapa perolehan masing-masing sehingga terkadang prosesnya lama. Yang dibutuhkan dalam hal ini hanya pemangku kepentingan.

Draft yang diusulkan juga terkesan ditutup-tutupi oleh pihak berkepentingan sehaingga proses menuju pengesahan sangat lama dan cenderung melebihi batas waktu karena saling berdebat tarik-menarik kepentingan. Dalam setiap penyusunan APBD harus melalui perdebatan, pertanyaan oleh DPRD kepada Walikota dan pertanggungjawaban walikota terhadap renstra kepada DPRD sehingga harus benar-benar ditanyakan anggaran nantinya untuk apa, anngarannya berapa, dan kenyataan di lapangan bagaimana sehingga proses pembahasan sangat lama. Dengan demikian masih belum adanya sinkronisasi antara pihak eksekutif, pihak legislatif dengan pihak masyarakat.

4. Pos anggaran yang menjangkau kepentingan masyarakat lebih sedikt dibandingkan dengan belanja aparatur dan birokrasi

Anggaran ebih banyak dilakukan untuk belanja aparatur maupun birokrasi. Hal ini terlihat dari banyaknya program yang didominasi oleh birokrasi terlihat dari banyaknya pelatihan dan diklat aparatur. Wilayah yang menjangkau kepentingan masyarakat hanya memperoleh lebih sedikit.

5. Kurangnya partisipasi masyarakat.

Dalam proses penyusunan sampai pada pengesahan APBD masyarakat kurang aktif terlibat. Masyarakat hanya pada level awal input APBD. Masyarakat tidak diperkenankan untuk mengikuti jalannya sidang. sehingga tidak ada transparasi oleh pihak eksekutif dan legislatif mengakibatkan anggaran cenderung memihak oleh pihak berkepentingan. Sehingga kebijakan APBD terkadang tidak sesuai dengan politik anggaran yang berbasis pada masyarakat.

BAB V
KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian Politik Anggaran Berbasis Pada Kepentingan Masyarakat dapat disimpulkan bahwa kebijakan anggaran pada Kota Malang secara umum sudah berbasis pada kepentingan masyarakat, meskipun masih terdapat ketidakefektifan keadilan dalam porsi anggaran dan proses penyusunan APBD tersebut. Secara lebih terinci dijelaskan sebagai berikut:

1. Proses penyusunan APBD Kota Malang

Proses penyusunan APBD Kota Malang melalui beberapa tahapan. Tahap awal menyusun anggaran ialah harus melakukan perencanaan dan penganggaran daerah agar anggaran tersebut dapat terlaksana dengan baik dan tepat sasaran. Secara umum pada proses penyusunan APBD ini masih belum mengacu pada kepentingan masyarakat terlihat dari adanya penyusunan yang belum memenuhi prinsip penganggaran yaitu transparasi dan akuntabilitas. APBD selama ini belum aspiratif dan rasional. Dari empat tahapan tersebut tahap awal penyusunan ialah tahap awal yang baik. Karena dilakukan secara teknis dan dimusyawarahkan dengan berberapa pihak. Dalam hal ini ialah masyarakat. Meskipun terkadang wakil-wakil dari kelompok masyarakat tersebut juga belum dapat mengadopsi keinginan masyarakat. Pada tahap kedua partisipasi masyarakat sudah hilang. Program yang tidak sesuai dengan SKPD tidak akan terealisasi. Penyusunan proyek daerah tersebut tersebut juga belum menerapkan prinsip-prinsip rasionalitas, proporsionalitas, efektivitas-efisiensi, serta keadilan. Tahap ketiga yaitu pembahasan oleh Panggar dan Timgar. Pada tahap ini terjadi perdebatan oleh eksekutif dan legislative. Sehingga pada tahap ini terkadang pembahasannya sangat lama. Dewan harus jeli mengkritisi anggaran. Namun terkadang pada tahap ketiga ini eksekutif saling tarik menarik kepentingan. Karena pada tahap ini masyarakat tidak dilibatkan. Sedangkan pada tahap akhir ialah penetapan dan pengesahan dari RAPBD menjadi APBD. Yang sudah mendapatkan persetujuan dari fraksi-fraksi.

Dari beberapa tahapan tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD sangatlah kecil sekali. Penyusunan hanya dilakukan dalam input saja bukan dalam prosesnya. Pada RAPBD Tahun Anggaran 2008 menjadi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 tentang Penjabaran APBD. Pada tahap akhir, rakyat tidak dilibatkan, bahkan mereka juga tidak boleh memantau rapat-rapat DPR yang sifatnya intern. Masyarakat tidak dibenarkan apalagi hadir dalam rapat-rapat tersebut karena tata tertib DPRD melarangnya.

Padahal rapat-rapat Pansus dan Panja merupakan peristiwa yang paling penting untuk dipantau karena pada kesempatan itulah terjadi adu argumentasi dan tarik menarik kepentingan. Sehingga dalam prosesnya masyarakat hanya mengetahui anggaran diluar saja. Kebijakan ditetapkan terkadang kurang mengacu pada kepentingan masyarakat. Terbukti dengan tidak disosialisasikannya APBD secara umum sehingga rakyat benar-benar awam dengan anggaran yang terkadang salah mengartikan APBD.

2. Peran pihak terkait dalam penyusunan APBD Kota Malang

Peran pihak terkait dalam penyusunan APBD sangatlah penting. Pihak tersebut antara lain Pemerintah Daerah Kota Malang, DPRD Kota Malang, dan Masyarakat. Dari beberapa peran masing-masing tersebut dapat disimpulkan bahwa semua peran berdasarkan porsinya sendiri-sendiri dimana Peranan pemerintah/eksekutif dalam proses penyusunan APBD, baik proses perencanaan, proses penganggaran, hingga proses pengesahan/penetapan APBD dimaksudkan untuk memenuhi tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat sekaligus peningkatan daya saing daerah.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD sebagai lembaga legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Kedudukan dan kesejajaran dimaksudkan untuk menciptakan hubungan kerja yang harmonis, stabil, dan demokratis.

Dalam UU No 32 dan PP No. 25 Tahun 2004 telah disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi Legislasi, diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Anggaran , diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah. Pengawasan, diwujudkan dalam bentuk pengawasan dalam pelaksanaan UU, peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Oleh karena itu APBD merupakan cerminan dari kebijakan alokasi publik, maka dukungan APBD dituangkan dalam bentuk peraturan daerah. Berdasarkan Undang-Undang No 17 Tahun 2003 DPRD harus mulai terlibat dalam pembahasan anggaran mulai proses penetapan kebijakan APBD, penetapan prioritas dan plafon APBD sesuai dengan ketetapan.

Akan tetapi jika mengingat bahwa DPRD sebagai wakil rakyat yang dipilih dari hasil Pemilu maka DPRD yang menerima mandat keprcayaan dari rakyat berkewajiban untuk membawakan aspirasi rakyat dan kehendak rakyat serta menyalurkannya sesuai ketentuan yang ada. DPRD seharusnya menyediakan waktu atau forum khusus untuk menyerap aspirasi masyarakat, terutama masyarakat yang akan terkena dampak langsung dari suatu kebijakan peraturan daerah. Kebijakan bukan diarahkan pada kepentingan masyarakat demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kota Malang.

Dalam hal proses penyusunan Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan, atau penulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan kerja telah diketahui bersama bahwa perencanaan anggaran akan ditetapkan sebagai perda. Oleh karena itu, masyarakat dituntut untuk berperan dalam penyiapan dan pembahasan rancangan kerja APBD.

Salah satu partisipasi rakyat dalam menentukan kebijakan adalah penyusunan anggaran publik. Rakyat harus terlibat karena anggaran tersebut berasal dari uang rakyat. Anggaran publik (APBD) sebelum dijalankan harus mendapatkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian fungsi anggaran publik adalah pengawasan rakyat terhadap kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah.

Sampai pada saat ini, pada tingkat Rakorbang dan pengesahan RAPBD peran masyarakat sama sekali belum dilibatkan dengan baik. Pihak masyarakat belum sepenuhnya melaksanakan partisipasi. Masyarakat hanya sebagai simbolis saja. Tidak penuh perannya dalam proses penyusunan APBD. Dengan demikian, masyarakat hendaknya dilibatkan dengan kegiatan yang berkaitan dengan proses penyusunan APBD, baik pada proses perencanaan maupun proses penganggarannya hingga proses pengesahan/penetapan APBD. Sehingga peran masing-masing pihak dapat berjalan dengan baik dan maksimal.

3. Politik anggaran Pemerintah Daerah Kota Malang yang Berbasis Pada Kepentingan masyarakat

Hakikat anggaran sebenarnya adalah upaya untuk menyelaraskan antara penerimaan (yang terbatas) dengan kebutuhan yang jumlahnya relatif tidak terbatas. Akibatnya, tidak bisa dihindarkan adanya keharusan untuk menentukan skala prioritas. APBD merupakan anggaran publik (uang rakyat), sudah seharusnya jika pemenuhan kebutuhan hak-hak dasar warganegara menjadi agenda utama kebijakan anggaran. Dalam konteks ini, baik berdasarkan tugas dan tanggungjawab penyelenggara negara maupun kaidah ekonomi mengenai optimasi fungsi kesejahteraan masyarakat, pemenuhan kebutuhan masyarakat sudah selayaknya mendapatkan prioritas utama.

APBD merupakan Rencana Pendapatan dan Belanja suatu Daerah (APBD) untuk satu tahun berjalan (1 periode) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Anggaran dipergunakan untuk menciptakan keteraturan sosial, Menjamin Hak-hak masyarakat, Menyelenggarakan atau membiayai Pelayanan kepada masyarakat. Jadi karena uang negara bersumber dari uang rakyat maka pemerintah hanya berperan sebagai pengelola uang rakyat tersebut melalui APBD. Dalam politik aggaran Pemerintah Daerah Kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat maka akan diuraikan sebagai berikut.

APBD merupakan anggaran yang dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam suatu daerah. Anggaran harus mengacu pada kepentingan masyarakat. Politik anggaran Pemerintah Daerah kota Malang yang berbasis pada kepentingan masyarakat bisa dilihat dari mekanisme penyusunan APBD Kota Malang, kebijakan umum APBD Kota Malang dan Struktur APBD Kota Malang.

Anggaran ialah dipergunakan untuk kepentingan masyarakat guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Namun tidak semua anggaran berbasis pada kepentingan masyarakat. Karena terdapat hal-hal yang digunakan untuk kepentingan. Tahap akhir dari penetapan APBD ialah anggaran tersebut harus berbasis pada masyarakat. Kebijakan yang diputuskan dari RAPBD sampai diputuskannya APBD harus tepat pada sasaran karena pada masa ini unsur politik masuk yaitu saling tarik menarik kepentingan oleh pihak Eksekutif dan legislatif. Sektor pelayanan publik harus lebih didahulukan terutama sektor pendidikan dibandingkan pada sektor pelayanan fisik.

Pada APBD Kota Malang ditemukan bahwa pihak masyarakat merasa kebijakan yang diputuskan oleh pihak legislatif belum berbasis pada kepentingan masyarakat terlihat bahwa anggaran masih mengarah lebih pada belanja birokrasi. Sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur masih didominasi dana pada birokrasinya bukan pada masyarakatnya. Sedangkan arah kebijakan terlihat dari APBD. Arah kebijakan di Kota Malang masih sudah tepat sasaran. Namun masih terdapat ketidakefektifan anggaran. Seharusnya SKPD menyusun program disesuaikan dengan musrenbang yang telah dilakukan. Namun renstra SKPD terkadang seringkali tidak nyambung musrenbang. Harusnya SKPD berasal dari aspirasi masyarakat. Musrenbang belum dapat mengakomodasi kebutuhan masyarakat Kota Malang. Seharusnya bagaimana sektor pelayanan publik dianggarkan lebih banyak. Dalam pengambilan kebijakan terkait dengan APBD masyarakat tidak dilibatkan sepenuhnya. Masyarakat hanya simbolis dan berhenti pada musrenbang. Hal itu pun melalui tokoh-tokoh masyarakat.

Arah kebijakan APBD pada Kota Malang harus mengacu pada kepentingan masyarakat. Partisipasi masyarakat hanya semu. Arah kebijakan APBD hanya bersifat rutinitas saja. Komitmen pemerintah untuk memproteksi kebutuhan masyarakat masih kurang. Seharusnya dalam proses perumusan kebijakan sampai pada tahap pengesahan masyarakat dilibatkan langsung. Begitupula dengan struktur APBD Kota Malang yang masih mengalami defisit meskipun sudah disokong dengan DAU.

4. **Faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam politik anggaran yang berbasis pada kepentingan masyarakat**

Dalam menyusun APBD Kota Malang berbasis kepentingan masyarakat pasti terdapat faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung dan penghambat tersebut ialah:

b) Faktor Pendukung

1. Ketepatan renstra renstra pembangunan disesuaikan dengan anggaran
2. Ketepatan proses penyampaian RAPBD dengan pihak legislatif

c) Faktor Penghambat

Dalam penyusunan APBD yang berbasis pada kepentingan masyarakat terdapat banyak sekali faktor penghambatnya. Faktor tersebut antara lain:

1. Dalam menyusun APBD masyarakat hanya dilibatkan pada tahap musrenbang
2. Penyusunan Rencana Strategis APBD tiap SKPD terkadang tidak nyambung dengan musrenbang
3. Pembahasan draft RAPBD yang sangat lama
4. Pos anggaran yang menjangkau kepentingan masyarakat lebih sedikt dibandingkan dengan belanja aparatur dan birokrasi
5. Kurangnya partisipasi masyarakat

B. Saran

Dalam menuju pada APBD yang berbasis pada kepentingan masyarakat dilakukan Pemerintah Kota Malang bersama DPRD, masih banyak kendala yang dihadapi. Untuk itu sangat perlu adanya alternatif solusi agar pelaksanaan upaya terhadap pemenuhan kebutuhan akan kepentingan masyarakat dikemudian hari dapat berjalan lancar dan membawa manfaat bagi seluruh masyarakat Kota Malang. Berikut beberapa saran yang bisa dijadikan masukan bagi pihak-pihak yang terkait menyusun APBD di Kota Malang agar tepat sasaran yaitu mengacu pada kepentingan masyarakat:

1. Perlunya Peraturan Daerah yang menyatakan bahwa masyarakat harus berpartisipasi aktif dari dalam proses penyusunan APBD, diharapkan dengan adanya perda ini dapat dijadikan acuan bagi instansi terkait agar terdapat keseragaman pemahaman mengenai perlunya keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan terkait APBD
2. Koordinasi lintas sektoral dan antar instansi yang terkait (seperti Bidang Sosial, Dinas Ketenaga Kerjaan, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Pengawas Bangunan Dan Lingkungan dll) harus lebih diperbaiki,

sebab selama ini seringkali muncul kecenderungan proyek yang diutamakan bukan bagaimana agar APBD itu berbasis pada kepentingan masyarakat

3. Menetapkan prioritas anggaran berdasarkan kebutuhan penduduknya, bukan berdasarkan perintah penyeragaman dari Pemerintah Daerah
4. Mempertimbangkan keuntungan sosial dari setiap program dan rencana pembangunan secara seksama, bukan hanya kepentingan konstitusi
5. Keterlibatan aktif dari masyarakat Kota Malang dari tahap perumusan sampai pada tahap pengesahan APBD, hal ini terkait agar masyarakat dapat mengetahui pos-pos anggaran yang mengacu pada kepentingan masyarakat.
6. Sumber Daya Aparatur yang berpotensi, hal ini agar sebagai perwakilan dari rakyat harus dapat menjaring aspirasi masyarakat, sehingga bukan hanya kepentingan elit saja yang diutamakan. Bahwa dalam prosesnya APBD digunakan sebesar-sebarnya untuk kepentingan masyarakat Kota Malang.
7. Penyusunan anggaran daerah harus lebih mengakomodir kebutuhan-kebutuhan sektor pelayanan publik guna tercapainya kesejahteraan masyarakat Kota Malang.
8. Pemilihan SDM yang berkualitas agar pada tahap awal perumusan APBD dapat menjadi perwakilan yang mengakomodir kebutuhan masyarakat kota Malang.
9. Kontrol publik dalam proses input dari penyusunan sampai pengesahan APBD agar tidak ada lagi ruang gerak bagi pemangku kepentingan dalam mengakomodir penyusunan APBD Kota Malang.
10. Sinergis antara perah pihak Eksekutif, pihak Legislatif, dan Pihak masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kota Malang agar APBD nantinya dapat benar-benar berbasis pada kepentingan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Abe, Alexander. 2005. **Perencanaan Daerah Partisipatif**. Yogyakarta: Pustaka Jogja Mandiri

Arikunto, Suharsini. 1989. **Prosedur Penelitian suatu pendekatan praktek**. Jakarta : Bina Aksara.

_____.2002. **Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek.** Jakarta.: Rineka Cipta

Bastian, Indra. 2006. **Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia**. Jakarta: Penerbit Salemba Empat

Darise, Nurlan. 2006. **Pengelolaan Keuangan Daerah**. Jakarta: Index Keluarga Gramedia

Kansil, C. S. T, dan Christine S.T. Kansil. 2004. **Pemerintahan Daerah di Indonesia Hukum Administrasi Daerah.** Jakarta: Sinar Grafika

Kansil.c.s.t .2002. **Pemerintahan Daerah di Indonesia.** Sinar Grafika, Jakarta

Mardiasmo, 2000b, "**Reformasi pengelolaan keuangan daerah : Implementasi value for money audit sebagai antisipasi terhadap tuntutan akuntabilitas publik"**, Jurnal Akutansi dan Auditing Indonesia, Vol.4, No.1

Mardiasmo, 2002. **Akuntansi Sektor Publik, Edisi 4, cetakan 1**. Yogyakarta: Andi

Mardiasmo. 2004. **Otonomi dan Manajemen Daerah**. Yogyakarta: Andi

Moleong J. Lexy. 2000. **Metodologi Penelitian Kualitatif.**: PT. Remaja Rosdakarya, Bandung

Muluk, M.R. Khairul, 2005. **Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah**. Bayu Media. Malang.

Munir, Dasril. 2005. **Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah**. Yogyakarta: YPAPI

Nazir, M. 2003. **Metode Penelitian**. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Puriyadi. 2007. **Siasat Anggaran**. Yogyakarta. Tiara Wacana Group.

Riyadi, dan Debi Supriadi Bratakusumah. 2004. **Perencanaan Pembangunan Daerah Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah**. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Suhadak; Trilaksono Nugroho. 2007. **Paradigm Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi Daerah**. Malang: Banyumedia publishing.

Supriatna, Tjahya. 1996. **Sistem Administrasi Pemerintah Daerah**, Jakarta. Bumi Aksara

Tjokroamidjojo, Bintoro. 2001. **Reformasi Administrasi Publik**. Jakarta. Universitas Kusuma Dwi Pajana.

World Bank, 1998, **World Development Report 1998-The State Indonesia a Changing World**, Washington DC: World Bank (http://www.worldbank.org/data/ country data/country data.html).

Yani, Ahmad. 2002. **Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia.** Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Yuwono, Sony, Tengku Agus Indrajaya dan Hariyadi. 2005. **Penganggaran Sektor Publik**. Bayumedia Publishing

Undang-Undang, Peraturan dan Keputusan :

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, diakses pada tanggal 7 Februari 2008 dari http://www.bigs.or.id/dokpub/Kepmendagri29_2002.pdf.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Daerah, diakses pada tanggal 7 Februari 2008 dari http:// www.setjen.esdm.go.id/prokum/pp/PP105-2000.htm

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, diakses pada tanggal 7 Februari 2008 dari http://www.sukabumikota.go.id/hukum/PP_58_2005_Pengelolaan%20Keuangan%20Daerah.pdf.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan DaerahUndang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diakses pada tanggal 7 februari 2008 dari http://www.ri.go.id/produk_uu/produk2004/uu2004/uu32'04.htm

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 tahun 2006

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem PerencanaanPembangunan Nasional

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, diakses pada tanggal 3 Februari 2009

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Rancangan Peraturan Daerah Kota Malang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Walikota Malang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008

Website:

http://blogs.unpad.ac.id/teguhaditya/script.php/read/pengertian-kesejahteraan-sosial/

gagasan%20awal_pro%20poor%20budget diakses pada tanggal 3 februari 2009

Mardiasmo, 2002, h.1 diakses dari internet http//www.ekonomirakyat.org

Pengantar Ilmu Kesejahteraan Sosial oleh Teguh Aditya http://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/herlambang-demokratisasi-pengelolaan-keuangan-daerah1.pdf diakses pada tanggal 13 Februari 2009

Teori Hierarki Kebutuhan Maslow / Abraham Maslow - Ilmu Ekonomi http://organisasi.org/teori_hierarki_kebutuhan_maslow_abraham_maslow_ilmu_diakses pada tanggal 13 Februari 2009

Fadel Nyatakan Perang Terhadap Korupsi http://fadelmuhammad.org/staging/2009/03/02/fadel-nyatakan-perang-terhadap-korupsi/. Diakses pada tanggal 19 April 20