

**INTERAKSI PEMERINTAH DAERAH DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM
PENYUSUNAN KEBIJAKAN ANGGARAN
DI KOTA MAKASSAR**

*INTERACTION OF REGIONAL GOVERNMENT AND
REGIONAL HOUSE OF REPRESENTATIVE
IN FORMULATING BUDGETING POLICY IN MAKASSAR*

MUHLIS MADANI



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS NEGERI MAKASSAR
2010**

**INTERAKSI PEMERINTAH DAERAH DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM
PENYUSUNAN KEBIJAKAN ANGGARAN
DI KOTA MAKASSAR**

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Derajat

Doktor

Program Studi

Administrasi Publik

Disusun dan Diajukan Oleh

MUHLIS MADANI

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS NEGERI MAKASSAR
2010**

DISERTASI

**INTERAKSI PEMERINTAH DAERAH DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM
PENYUSUNAN KEBIJAKAN ANGGARAN
DI KOTA MAKASSAR**

Yang disusun dan diajukan oleh

MUHLIS MADANI

Nomor Pokok : 06802006

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
Pada tanggal 28 Januari 2010

Menyetujui

Prof. Dr. H. Rakhmat, M.S.

Promotor

Prof. Dr. Haedar Akib, M.Si

Kopromotor

Dr. Muhammad Rusdi, M.Si

Kopromotor

Mengetahui

Ketua Program Studi
Administrasi Publik

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Negeri Makassar

Prof. Dr. H. Andi Makkulau

NIP 19410116 196604 1 001

Prof. Dr. H. Jasruddin, M.Si

NIP 19560720 198303 1 003

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah, patut saya panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan karunia dan hidayah-Nya dalam bentuk kesehatan, kesempatan, kemudahan, rezeki dan segala sesuatu yang memungkinkan saya dapat menyelesaikan studi ini. Sesungguhnya, semua itu merupakan rahmat dan ridho-Nya lah sehingga berbagai kesulitan, tantangan dan hambatan dalam perampungan disertasi ini dapat saya lalui.

Saya menyadari sepenuhnya, bahwa dari seluruh rangkaian kegiatan penyusunan disertasi ini tidak mungkin terlaksana apabila tidak mendapat bantuan dari berbagai pihak. Sehingga menjadi kehormatan saya mengucapkan terima kasih kepada :

Promotor, Bapak Prof. Dr. H. Rakhmat, MS dan Co-Promotor Bapak Prof. Dr. Haedar Akib, M.Si serta Bapak Dr. Muhammad Rusdi, M.Si. Juga para Tim Penguji, yaitu Bapak Prof. Dr. Suratman Nur, M.Si (penguji eksternal), Prof. Dr. H. Andi Makkulau, Prof. Dr. H. Jasruddin, M.Si dan Prof. Dr. Muh. Kausar Bailusy, MA. Atas dukungan morilnya dan bersedia meluangkan waktu selama masa bimbingan dalam bentuk diskusi, arahan, kritik dan saran yang sangat konstruktif sejak seminar usulan proposal penelitian hingga berlangsungnya ujian promosi ini.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada Rektor Universitas Negeri Makassar Bapak Prof. Dr. H. Arismunandar, M.Pd.; Direktur Program

Pascasarjana Universitas Negeri Makassar Bapak Prof. Dr. H. Jasruddin, M.Si. dan para Asisten Direktur yang selalu memberi perhatian dan motivasi untuk penyelesaian disertasi ini. Ketua Program Studi Administrasi Publik Bapak Prof. Dr. H. Andi Makkulau, beliau telah berperan sebagai orang tua akademik bagi saya. Tidak sedikit ilmu yang dicurahkan sejak diperkuliahan, proses bimbingan disertasi, nasehat dan solusi dalam menghadapi setiap masalah terasa kearifan dan kebijakannya.

Pimpinan institusi tempat saya mengabdikan sebagai dosen Kopertis Wilayah IX dan dipekerjakan di Universitas Muhammadiyah Makassar yaitu Koordinator Kopertis Wilayah IX Bapak Prof. Dr. H. Muh. Basri Wello, M.A dan Rektor Universitas Muhammadiyah Makassar, Bapak Dr. H. Irwan Akib, M.Pd, terima kasih telah mengizinkan dan memberi kesempatan untuk melanjutkan studi dengan bantuan dana serta fasilitas lainnya yang meringankan beban selama menjadi mahasiswa.

Para dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar serta staf akademik, tempat saya menjabat sebagai Dekan, terima kasih atas pengertian dan kerjasama selama ini dimana saya sering meninggalkan tugas-tugas kantor untuk merampungkan aktivitas perkuliahan.

Dan dari lubuk hati yang paling dalam, tulus dan ikhlas, salah satu cara saya sebagai anak untuk berterima kasih dan membahagiakan kedua orang tua; Papa, H. Madani (alm) dan Mama, Hj. Fatimah yang sangat

berjasa telah melahirkan, mendidik, membesarkan, dan kasih sayang serta selamanya mendo'akan. Sekalipun saya sadari bahwa semua itu belumlah cukup untuk membalas segalanya yang dilakukan dengan penuh ikhlas tanpa pamrih. Mertuaku; Ayah, H. Hamzah (alm) dan Ibu, Hj. Dalamming, terima kasih atas kasih sayang, dukungan, bimbingan dan do'anya selama ini sehingga memungkinkan disertasi ini saya kerjakan dengan tenang hingga selesai.

Terutama dan teristimewa istriku tersayang Dra. Hj. Suhartini Muhlis (Tini) yang dengan penuh cinta, kasih dan sayang yang selalu setia mendampingi dan menemani dalam suka dan duka, dorongan semangat untuk selalu menjaga kesehatan dan terus berdo'a, menjadi sesuatu yang sangat berharga sehingga suasana kondusif tercipta untuk mempercepat proses penyelesaian disertasi ini. Khusus buat anakku, Rezky Ramadhani Muhlis (Kiky) dan Riska Amaliah Muhlis (Ika), maafkan Papa yang belum banyak waktu untuk bisa temani akhir-akhir ini, tapi dengan kesabaran, pengertian, keikhlasan dan do'a kalian justru membuat Papa selalu bersemangat menuntut ilmu, sekaligus mengamalkan Hadits Nabi akan pentingnya berilmu demi keselamatan di dunia dan di akhirat kelak.

Saudaraku Drs. H. Abd. Majid Madani, M.Pd sekeluarga, Fatmawati Madani, SE sekeluarga, H. Syafruddin Madani, SE sekeluarga, Ismail Madani, SE sekeluarga, Amrullah Madani, SE. Ak. sekeluarga, Hasbi Madani sekeluarga dan Syamsul Rijal Madani, SE sekeluarga dan juga para saudara

iparku yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu terima kasih semuanya atas dukungan dan do'anya sehingga dapat menyelesaikan studi ini.

Para informan, Walikota Makassar beserta staf terdiri dari Sekretaris Daerah, Bappeda beserta staf, Kepala Bagian Keuangan beserta staf dan Kepala SKPD sebagai unsur mewakili pemerintah daerah. Juga Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kota Makassar beserta panitia anggaran DPRD yang telah banyak memberikan data dan informasi guna penyelesaian disertasi ini.

Mahasiswa Program Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar angkatan 2006 yang tergabung ke dalam COM - 78 di bawah komando Dr. H. Azikin Solthan, M.Si, terima kasih atas dukungan dan kerjasamanya, baik dalam penyelesaian tugas yang berat bisa jadi ringan maupun diskusi tentang materi kuliah selama masa perkuliahan.

Seluruh keluarga, kolega, teman dan mahasiswa lainnya yang tidak sempat saya sebutkan namanya satu persatu, terima kasih atas dukungan dan do'anya. Namun demikian saya sadari disertasi ini selalu saja ada kurangnya, sehingga kritik dan saran yang konstruktif tetap harapkan dari siapapun. Semoga ilmu yang telah saya dapatkan bermanfaat untuk kemaslahatan ummat dan keselamatan baik di dunia maupun di akhirat, amin....

Makassar, 15 Pebruari 2010

MUHLIS MADANI

PERNYATAAN KEORISINALAN DISERTASI

Saya, MUHLIS MADANI, Nomor Pokok : 06802006,

Menyatakan bahwa disertasi yang berjudul Interaksi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Kebijakan Anggaran di Kota Makassar merupakan karya asli. Seluruh ide yang ada dalam disertasi ini, kecuali yang saya nyatakan sebagai kutipan, merupakan ide yang saya susun sendiri. Selain itu, tidak ada bagian dari disertasi ini yang telah saya gunakan sebelumnya untuk memperoleh gelar atau sertifikat akademik.

Jika pernyataan di atas terbukti sebaliknya, maka saya bersedia menerima sanksi yang ditetapkan oleh Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar.

Tanda tangan,.....

Tanggal, 15 Pebruari 2010

ABSTRAK

MUHLIS MADANI. *Interaksi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Kebijakan Anggaran di Kota Makassar* (Promotor Rakhmat, Haedar Akib dan Muhammad Rusdi).

Permasalahan penyusunan kebijakan RAPBD sesungguhnya terletak pada interaksi aktor yaitu pemerintah daerah dan legislative di mana masing-masing memiliki kewenangan yang pada akhirnya mempengaruhi proses penetapan kebijakannya.

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan mekanisme pola hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam proses perumusan kebijakan penganggaran (APBD) serta sikap dan perilaku aktor yang terjadi di dalam proses pembahasan anggaran APBD 2009. Untuk mencapai tujuan itu maka digunakan metode deskriptif kualitatif dengan dasar studi kasus di Kota Makassar. Analisis data yang digunakan adalah model interaktif untuk mendapatkan gambaran bentuk dan tipe interaksi antara aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBD.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD di Kota Makassar dalam proses penyusunan kebijakan perencanaan penganggaran (RAPBD) cenderung terbagi pada tiga bentuk yaitu akomodasi, dominasi dan kompromi. Interaksi pada tahapan pembahasan di panitia anggaran dan di tingkat komisi cenderung lebih dominatif dari pihak DPRD. Sementara itu, pada tahapan perumusan KUA dan PPA justru legitimasi pemerintah daerah lebih dominan. Pada sisi lain interaksi kompromistik lebih banyak terjadi pada saat pembahasan akhir anggaran yang dibahas pada masing-masing SKPD yang ada. Perilaku aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBD secara langsung memberikan implikasi terhadap proses perumusan APBD yang dilakukan. Kecenderungan perilaku antara pihak yang terlibat dalam pembahasannya relatif sesuai dengan komposisi fungsi dan kewenangan yang dimiliki masing-masing. Pemerintah Daerah pada umumnya lebih bersifat koersif pada saat pembahasan KUA dan PPA yang masing-masing SKPD memiliki otoritas penyusunannya. Sementara itu, perilaku opositif lebih terbuka dalam proses berdiskusi dan berdialog bersama dengan pihak DPRD untuk membahas RAPBD yang diusulkan. Dalam posisi seperti itu, DPRD secara umum menunjukkan perilaku yang cenderung menguasai (*powership*) oleh situasi di mana seluruh tahapan pembahasan yang melibatkan pihak DPRD dan selalu diwarnai oleh perilaku dominatif dan koersif terhadap aktor lain dalam proses negosiasi yang ada.

ABSTRACT

MUHLIS MADANI. *Interaction of Regional Government and Regional House of Representative (DPRD) in Formulating Budgeting Policy in Makassar* (Promoters Rakhmat, Haedar Akib and Muhammad Rusdi).

The problem of formulating a draft regional government budget (RAPBD) is actually lied in the interaction of involved actors, the regional government and legislatives, in which they individually have an authority that typically influence their policies decision process.

This study was aimed to find out and explain the mechanism of relationship pattern between regional government and DPRD in a proses of formulating budget (APBD) policies and the behaviors of actors in the process of discussing the APBD 2009, using a qualitative descriptive method. This study was a case study conducted in Makassar. Data were analyzed by interactive model analysis to find out the description about types and forms of interaction between the actors involved in formulating regional government budget (APBD).

Study results indicated that interaction between Regional Government and DPRD of Makassar in the process of formulating draft regional government budget (RAPBD) tended to take place in three forms: accommodation, domination, and compromise. It was found that interaction in discussion level among budgeting committee and in commission level tended to be dominated by DPRD representatives. Whereas, in the step of KUA and PPA formulation, the legitimation of regional government dominated. The compromise interaction took place more at final discussion of the draft budget. In the other hand, the behaviors of actors in the process of formulating APBD directly implicated in the formulation process of draft regional government budget. The tendency of behavior between the involved parties in its discussion was relatively appropriate to the composition of functions and authorities owned by each of the actor. The regional government (executives) was generally coercive in the discussion of KUA and PPA in which each of the SKPD had an authority in its formulation. Whereas, the offensive behavior was more pronounced in shared discussion and dialogue with DPRD (legislatives) to discuss about proposed RAPBD. In such position, DPRD generally demonstrate an arrogant dominant behavior because almost all of the discussion steps, when involving DPRD, characterized by dominance of them in the negotiation processes.

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	iv
PERNYATAAN KEORISINALAN DISERTASI	vii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	16
D. Manfaat Penelitian	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
A. Perkembangan Studi Kebijakan dalam Administrasi Publik	19
B. Proses Penyusunan Kebijakan Publik	28
C. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD	62
D. Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	90
E. Penyusunan Kebijakan Anggaran dalam Perspektif Good Governance	96
F. Kerangka Pikir	114

BAB III	METODE PENELITIAN	116
A.	Jenis dan Pendekatan Penelitian	116
B.	Lokasi Penelitian	117
C.	Sumber Data	117
D.	Fokus Masalah Penelitian dan Deskripsi Fokus	119
E.	Instrumen Penelitian	121
F.	Teknik Pengumpulan Data dan Pengabsahan Data	123
G.	Teknik Analisis Data	128
BAB IV	DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN	131
A.	Pemerintah Daerah Kota Makassar	131
B.	Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Makassar	151
C.	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar	155
D.	Panitia Anggaran DPRD Kota Makassar	163
BAB V	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	167
A.	Perspektif Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Makassar	167
B.	Proses Penyusunan Kebijakan APBD Ditinjau dari Perspektif Interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD di Kota Makassar	194
C.	Perilaku Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Rancangan APBD Kota Makassar	292
BAB VI	PENUTUP	346
A.	Kesimpulan	346
B.	Saran	348

C. Implikasi	350
DAFTAR PUSTAKA	353
LAMPIRAN	365

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1.	Konteks relasi antar aktor dalam kebijakan yang bersifat protektif (Protective Policy) (Ripley B. Randall,1985)	60
2.	Susunan Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Makassar	153
3.	Komposisi keanggotaan DPRD Kota Makassar periode 2004-2009 menurut fraksi	155
4.	Jumlah Anggota DPRD Kota Makassar Periode 2004-2009 Menurut Komisi dan jenis kelamin	159
5.	Komposisi Anggota DPRD Berdasarkan Komisi Kota Makassar Periode 2004-2009	161
6.	Panitia Anggaran DPRD Kota Makassar	165
7.	Rencana Pendapatan Daerah Kota Makassar Tahun Anggaran 2009	173
8.	Target Pendapatan Daerah menurut Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun Anggaran 2009	174
9.	Rencana Belanja Daerah Kota Makassar Tahun Anggaran 2009	179
10.	Alokasi Belanja Daerah menurut Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun Anggaran 2009	184
11.	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Makassar Tahun Anggaran 2009	225
12.	Matriks Temuan Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar	271
13.	Matriks Posisi dan Peran Aktor dalam Konteks Interaksi Pada Proses Perumusan KUA dan PPA	273

14. Matriks Posisi dan Peran Aktor dalam Konteks Interaksi Pada Proses Pembahasan RAPBD	275
15. Matriks Temuan Perilaku Aktor dalam Proses Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar	314

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
1. Tahapan proses pembuatan kebijakan	31
2. Model pluralis penyusunan agenda kebijakan	38
3. Siklus kebijakan publik	42
4. Model Cobb dan Elder tentang ekspansi <i>Agenda Setting</i>	48
5. Model akses agenda kebijakan dari masyarakat ke birokrasi	50
6. Perencanaan kebijakan pemerintahan daerah	64
7. Model sistem politik David Easton	106
8. Kerangka pikir penelitian	115
9. Analisis data (Miles dan Huberman)	129
10. Perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Proritas Dan Plafon Anggaran (PPA) Kota Makassar Tahun Anggaran 2009	202
11. Pembahasan Rancangan APBD Kota Makassar	223
12. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam perumusan KUA dan PPA Kota Makassar Tahun 2009	242
13. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembahasan Rancangan APBD Tahun 2009	255

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor	Halaman
1. Surat izin penelitian	365
2. Surat keterangan penelitian	366
3. Instrumen penelitian dan pedoman wawancara	367
4. Surat Keputusan Tim Anggaran Pemerintah Kota Makassar	380
5. Surat Keputusan Panitia Anggaran DPRD Kota Makassar	383
6. Surat Keputusan Pimpinan dan Anggota Komisi DPRD Kota Makassar	387
7. Jadwal Rapat SKPD dalam Pembahasan RAPBD Tahun Anggaran 2009	392
8. Keputusan DPRD Kota Makassar Persetujuan Ranperda APBD 2009 menjadi Perda	397
9. Risalah Rapat Paripurna DPRD Kota Makassar	402
10. Riwayat hidup	500

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perencanaan penganggaran jangka menengah telah menjadi salah satu isu penting dalam reformasi kebijakan publik di Indonesia. Semenjak tahun 2002, di Indonesia telah dipopulerkan penganggaran kinerja, atau *performance budgeting* yang menganut prinsip anggaran surplus/defisit. Lebih penting lagi, penggaran kinerja menggunakan pendekatan partisipatif. Namun, reformasi tersebut belum secara signifikan dapat mengatasi "penyakit lama", yakni *ego sektoral* serta *keterisolasian* antara perencanaan dan penganggaran. Dalam konteks ini hubungan eksekutif dan legislatif dalam konteks penyusunan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD dapat menjadi kekuatan dan kelemahan dalam mewujudkan cita-cita penganggaran kinerja yang dimaksud.

Persoalan menjadi bertambah kompleks bila dikaitkan dengan masalah dana dekonsentrasi yang jumlahnya relatif besar, tetapi transparansi baik jumlah maupun sarannya masih sering dipertanyakan. Bahkan para perencana di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah pun hampir tidak memperoleh informasi yang memadai mengenai besaran dana dekonsentrasi

maupun sasaran programnya. Sebuah studi yang dilaksanakan GTZ PROMIS Nusa Tenggara baru-baru ini (Kamelus dkk, 2004) juga mengidentifikasi kondisi yang demikian.

Dalam kaitannya dengan proses pelaksanaan anggaran pemerintah, maka sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dalam melaksanakan kewenangan untuk mengatur, pemerintah daerah dan DPRD perlu merumuskan kebijakan publik. Berdasarkan Undang-undang, proses perumusan kebijakan publik dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Dalam proses perumusan kebijakan publik akan terjadi interaksi antara masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan daerah dan antara institusi penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian dapat dipahami bahwa salah satu faktor yang menunjang keberhasilan otonomi akan sangat terkait dengan hubungan atau interaksi antar organisasi yang tercipta sebagai wujud otonomi daerah, dalam hal ini terutama interaksi antara lembaga penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD sebagai lembaga atau institusi perumus kebijakan dan yang menetapkan kebijakan publik.

Secara praktis, diungkap bahwa proses penganggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 memuat Pedoman Penyusunan Rancangan APBD yang dilaksanakan oleh Tim

Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah (unit kerja) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Rancangan anggaran unit kerja dimuat dalam suatu dokumen yang disebut dengan Rancangan Anggaran Satuan Kerja yang selanjutnya disingkat dengan RASK. RASK ini menggambarkan kerangka logis hubungan antara kebijakan anggaran (arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD) dengan operasional anggaran (program dan kegiatan anggaran) di setiap unit pelaksana anggaran daerah sesuai dengan visi, misi, tugas pokok dan fungsi yang menjadi kewenangan unit kerja yang bersangkutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Terkait dengan persoalan interaksi pihak pemerintah daerah yang seringkali dirumuskan lewat pembahasan SKPD di tingkat eksekutif dengan anggota legislatif di daerah, maka seringkali ditemukan adanya perdebatan dan dialog yang berujung pada penundaan. Akibatnya proses yang semestinya telah disahkan pada akhir tahun berjalan menjadi ditetapkan tatkala anggaran tahun depan seharusnya telah dilakukan.

Gejala tersebut di atas secara langsung memberi efek terhadap upaya di mana dapat mengganggu dinamika, bahkan dapat menurunkan kinerja kepala daerah, dilihat dari sudut pemanfaatan waktu yang akan digunakan untuk menyelesaikan sebuah program seperti yang dituntut dalam pembahasan di tingkat SKPD. Sementara itu dialog ditingkat legislatif cenderung menjadi "arena" yang dalam konteks kebijakan publik seringkali

tergiring pada proses debat dan kompromi yang mungkin saja menghasilkan berbagai kepincangan program yang dibahas oleh SKPD kepala daerah.

Pada sisi lain keberpihakan kepada masyarakat seringkali menjadi target antara bagi kedua lembaga perumus kebijakan penganggaran tersebut. Dalam perspektif penyusunan APBD kota dan kabupaten isu keberpihakan pada masyarakat menjadi ramai dan diusung sebagai upaya untuk memastikan bahwa DPRD dan pemerintah daerah cenderung berpihak pada masyarakat yang dituangkan dalam kebijakan anggaran yang dirumuskan. Tetapi yang terjadi dalam realitasnya kemungkinan pergeseran kearah non masyarakat dalam perspektif kebijakan anggaran APBD sangat besar, oleh karena telah melalui proses perdebatan yang mungkin pula berada dalam dimensi kesepakatan dan juga kompromi diantara aktor yang terlibat.

Penelitian mengenai hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam penyusunan kebijakan APBD pada dasarnya sudah banyak dikaji. Namun jika dikaitkan dengan persoalan bagaimana pola keterkaitannya dan mekanisme yang seharusnya dibangun untuk merumuskan kebijakan penganggaran (APBD) yang lebih memuat unsur kepentingan masyarakat dalam konteks hubungan keduanya, maka dalam proses penyusunan anggaran terhadap kinerja kepala daerah merupakan penelitian yang masih banyak diperdebatkan.

Beberapa penelitian yang terkait dengan hubungan antara proses penyusunan anggaran dengan kinerja pemerintah daerah menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Brownell dan Mc. Innes (1986); dan Indriantoro (1993) menemukan hubungan positif dan signifikan antara proses penyusunan anggaran dan kinerja pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan Milani (1975); Brownell dan Hirst (1986) dalam Sukardi (2004), dimana mereka menemukan hasil yang tidak signifikan antara proses penyusunan anggaran dengan kinerja pemerintah. Hal ini terjadi karena hubungan kedua faktor tersebut sangat tergantung terhadap faktor-faktor situasional atau lebih dikenal dengan istilah variabel kontingensi (*Contingency Variable*).

Bagaimana meningkatkan ketanggapan dan komitmen keberpihakan para pemeran perencanaan dan penganggaran terhadap aspirasi masyarakat, terutama masyarakat miskin dan golongan ekonomi lemah? Pada pihak lain, interaksi seperti apa yang harus dibangun dalam rangka menciptakan anggaran yang lebih produktif. Hal ini salah satunya dipengaruhi oleh konteks interaksi lembaga penyusunan dan perumus kebijakan penganggaran di daerah. Proses perencanaan penganggaran di daerah dalam berbagai kasus yang ditemukan ternyata tidak sepenuhnya menjamin tanpa kesadaran etik, sanksi yang jelas dan tegas bagi mereka yang melanggar ketentuan, serta komitmen politik yang dituangkan dalam bentuk kebijakan anggaran dan program jangka menengah yang disertai

dengan indikator-indikator yang eksplisit dan terukur yang menunjukkan keberpihakan tersebut.

Pada sisi lain, konsekwensi logis dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah dibentuknya daerah otonom. Menurut UU No.32/2004 yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia atau NKRI (Bab I Pasal 1 ayat 6). Berdasarkan pemahaman tersebut, daerah kabupaten/kota yang terbentuk sebagai konsekwensi logis desentralisasi, mempunyai kewenangan-kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada penyelenggara pemerintahan di daerah. Kewenangan tersebut antara lain membuat kebijakan publik untuk tingkat lokal atau daerah.

Berdasarkan UU No.32/2004 Pasal 19 ayat 2 yang dimaksud penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selanjutnya, pada Pasal 1 ayat 2 UU No.32/2004 ditentukan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, pemerintah daerah dan DPRD mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dalam melaksanakan kewenangan untuk mengatur, pemerintah daerah dan DPRD perlu merumuskan kebijakan publik. Berdasarkan Undang-undang, proses perumusan kebijakan publik dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Dalam proses perumusan kebijakan publik akan terjadi interaksi antara masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan daerah dan antara institusi penyelenggara pemerintahan daerah.

Salah satu faktor yang menunjang keberhasilan otonomi akan sangat terkait dengan hubungan atau interaksi antar organisasi yang tercipta sebagai wujud otonomi daerah, dalam hal ini terutama interaksi antara lembaga penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD sebagai lembaga atau institusi perumus kebijakan dan yang menetapkan kebijakan publik.

Faktor yang sangat penting dalam penyusunan sebuah kebijakan yaitu isu-isu apa saja yang dianggap layak dianggap sebagai masalah, atau bagaimana isu dirumuskan, bagaimana didefinisikan dengan baik inti dari sebuah masalah, nilai-nilai dan etika apa yang menyertai tujuan, sasaran dan cara penyelesaiannya. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka penelitian tentang bagaimana proses kebijakan dibuat dan bagaimana akibat (implikasi)

dari kebijakan yang telah dibuat penting untuk dikaji dalam studi-studi tentang kebijakan publik.

Pembuatan sebuah kebijakan seringkali dinyatakan dalam kata atau istilah yang berbeda-beda. Hal ini dapat ditelusuri dari berbagai pendapat ahli, dan diantara para ahli tersebut yakni Dye dimana ia menyebut pembuatan kebijakan diistilahkan dengan formulasi kebijakan (*policy formulation*), Birkland menyebutnya desain kebijakan (*policy design*), Chochran dan Malone menyebut dengan istilah formulasi kebijakan dan proposal (*policy formulation and Proposal*). Dari istilah-istilah yang dikemukakan oleh para ahli tersebut pada dasarnya maknanya tidak terlalu jauh berbeda. Karena itu dalam tulisan ini formulasi kebijakan dimaknai sebagai penyusunan kebijakan (*policy formulation*). Menurut Dye formulasi kebijakan yaitu pengembangan alternatif kebijakan yang dikaitkan dengan persoalan agenda publik. Formulasi kebijakan tersebut dapat terjadi baik dalam birokrasi pemerintahan, di kelompok kepentingan, di ruangan legislatif, pada pertemuan-pertemuan khusus, ruang-ruang komisi, dan organisasi yang membuat perencanaan kebijakan atau yang dikenal dengan lembaga atau *think tank*.

Proses penyusunan kebijakan merupakan satu rangkaian aktivitas yang tidak terpisahkan dari sebuah proses kebijakan, artinya suatu aktivitas yang berlangsung secara simultan, namun apabila dikaji secara mendalam baik dari sisi teoritik maupun praktis, maka penyusunan kebijakan merupakan

suatu aktivitas yang tidak dapat dipisahkan. Dalam berbagai literatur dapat ditelusuri bahwa, studi kebijakan publik secara umum dapat dikaji dalam berbagai pentahapan yaitu formulasi kebijakan (*policy formulation*); implementasi kebijakan (*policy implementation*) evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) dan analisis kebijakan (*policy analysis*). Dalam berbagai literatur juga ditemui bahwa tahap formulasi kebijakan biasanya didahului oleh beberapa aktivitas di antaranya penentuan atau identifikasi masalah atau isu menjadi masalah, kemudian langkah penyusunan agenda. Dalam studi ini langkah pengidentifikasian masalah dan penyusunan agenda menjadi bagian tidak terpisahkan dari analisis penyusunan kebijakan khususnya pada pembahasan penyusunan kebijakan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Dengan demikian penyusunan kebijakan perencanaan anggaran (APBD) secara umum prosesnya dilakukan melalui pengidentifikasian isu dan pembentukan agenda (*issue identification and agenda formation*) – apa masalahnya dan apa yang terjadi apabila tidak dibuatkan solusinya; proposal kebijakan (*alternative*) – bagaimana masalah didefinisikan, apa sasaran yang ingin dicapai, mana pilihan yang menjanjikan kemanfaatan yang paling besar, dan yang mana dampaknya paling kurang aspek negatifnya; dan tahap pengadopsian kebijakan – apakah kebijakan tersebut secara politik layak.

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi kekuasaan yang besar kepada DPRD. Ada empat hubungan antara

DPRD dengan kepala daerah. *Pertama*, hubungan dalam konteks legislasi. Hubungan antara kedua lembaga terjadi berlangsung pada saat pembuatan peraturan daerah (Perda). *Kedua*, kedua lembaga tersebut memiliki hak yang sama untuk membuat perda (Pasal 140 ayat 1). Tetapi, pada saat pembahasan tentang Perda yang substansinya sama, maka yang harus didahulukan adalah Perda yang dibuat oleh legislatif, sedangkan Perda yang dibuat oleh eksekutif sebagai bahan perbandingan (Pasal 140 ayat 2). Sementara itu, satu-satunya Perda yang dibuat oleh eksekutif yang juga dibahas bersama DPRD adalah Perda tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) (Pasal 181). *Ketiga*, hubungan dalam konteks anggaran. Semua urusan pemerintahan di daerah didanai oleh APBD. APBD tersebut harus mendapat persetujuan dari DPRD karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah (Pasal 179) dalam melakukan pelayanan publik dalam masa satu tahun anggaran. Eksekutif kendati memiliki hak untuk membuatnya, tidak berarti harus menafikan DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama (Pasal 181). Dengan demikian keterlibatan DPRD adalah dalam rangka pembahasan atau memberikan persetujuan atas rancangan APBD yang dibuat oleh eksekutif (Pasal 42 b). Walaupun diketahui, eksekutif merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah (Pasal 156 ayat 1). *Keempat*, hubungan dalam konteks pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebenarnya merupakan manifestasi dari mekanisme *check and balances* dalam sistem demokrasi.

Jika ditelusuri lebih lanjut, maka dapat dipastikan bahwa salah satu sisi interaksi yang diamanatkan UU No.32/2004 dalam proses formulasi kebijakan (fungsi mengatur) adalah pada saat penyusunan kebijakan publik yang berkaitan dengan anggaran daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Proses interaksi kedua lembaga tersebut dalam proses penyusunan APBD merupakan salah satu proses interaksi yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, mengingat APBD merupakan cermin perwujudan komitmen penyelenggara pemerintahan daerah dalam pemanfaatan dana publik untuk kepentingan masyarakat daerah.

Dengan demikian proses interaksi kedua lembaga tersebut dalam perumusan dokumen APBD, dilihat dari sisi kajian tentang interaksi dalam penyusunan kebijakan APBD akan dikaitkan dengan proses dan mekanisme penyusunan Perda, khususnya menyangkut penetapan APBD yang diatur menurut UU No.32/2004, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009.

Dari sudut pandang legal formal dalam penetapan Perda tentang APBD, interaksi antara kedua institusi Pemerintahan Daerah telah dimulai pada tahapan perumusan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan

Plafon Anggaran (PPA) APBD, sampai pada pembahasan rancangan APBD sesuai dengan PP No.58/2005 dan Permendagri No. 32/2008. Seperti yang diamanatkan PP 58/2005 dan Permendagri 13/2006 bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu penyusunan APBD sebagai kebijakan publik yang mencerminkan aspirasi masyarakat dan *stakeholder* daerah, harus dilandasi prinsip demokrasi, transparansi, akuntabel serta memenuhi aspek keadilan bagi masyarakat daerah.

Namun demikian dalam kenyataannya seringkali terjadi ketidakpuasan para *stakeholders* terhadap kebijakan APBD yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Ketidakpuasan tersebut ada yang disampaikan melalui berbagai kritik namun juga ada yang hanya sebatas obrolan masyarakat di berbagai tempat. Pada umumnya kritikan atau ketidakpuasan tersebut disebabkan oleh karena menurut penilaian mereka terhadap APBD tidak mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang ada. Hal ini memberikan indikasi kuat akan adanya pola interaksi dan relasi yang kurang seimbang dari hubungan kedua lembaga tersebut.

Gambaran dari pendapat kritis di atas memperlihatkan bahwa APBD dinilai lebih mewakili kebutuhan pemerintah daerah dan DPRD daripada masyarakat, sebab aspirasi *stakeholders* yang disampaikan melalui jalur

formal dalam penyusunan Kebijakan Umum dan Rancangan APBD cenderung terabaikan ketika terjadi interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan rancangan akhir APBD. Hal tersebut merupakan wujud pengabaian terhadap aspirasi-aspirasi yang disampaikan masyarakat.

Proses tawar menawar (*bargaining*) yang terjadi antara aktor-aktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan dilaksanakan bukan untuk mensinkronkan kepentingan rakyat namun digunakan untuk meraih kepentingan (*interest*) dan kekuasaan (*power*) itu sendiri. Di Indonesia pengaruh aktor-aktor elite dalam proses pembuatan kebijakan sangat kuat sehingga pilihan terhadap nilai-nilai tertentu sebelum kebijakan diputuskan melalui perspektif elit lebih sering muncul dari pada nilai-nilai tertentu yang dikehendaki oleh publik. Dapat dikatakan proses perumusan kebijakan yang elitis atau terlalu didominasi oleh para elit menyebabkan keputusan-keputusan lebih mengedepankan atau mencerminkan keinginan elit pembuat kebijakan daripada kebutuhan masyarakat.

Pada sisi lain terdapat indikasi bahwa berbagai tuntutan dan harapan agar dibuka ruang dalam partisipasi masyarakat dalam penyusunan berbagai kebijakan publik terutama APBD memang selalu mengemuka. Diantaranya disebabkan karena selama ini proses penyusunan kebijakan publik terutama APBD tidak banyak diketahui masyarakat (cenderung tertutup/*black box*) dan selalu didominasi oleh elit daerah (*elitis*). Dalam konteks penyusunan APBD

hal ini cukup berbahaya sebab seperti dipahami bahwa jika konteks dominasi lebih mengedepan akan dapat mengakibatkan dan menghasilkan dokumen anggaran yang tidak representatif.

Proses interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD di Kota Makassar dalam penyusunan berbagai peraturan daerah juga mewarnai dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk dalam perumusan APBD Kota Makassar. Berdasarkan pengalaman penulis, selama ini kritikan yang keras terhadap proses penyusunan maupun materi isi APBD memang tidak mewarnai proses penyusunan sampai ke persetujuan APBD. Namun hal tersebut tentu bukan jaminan bahwa aspirasi masyarakat telah terakomodir secara keseluruhan. Seperti diungkapkan oleh Putra (2005:93) "...Kalaupun Musrenbang kelurahan/desa bisa berjalan dengan baik, ternyata juga tak ada jaminan bahwa hasil-hasilnya terealisasi dalam produk kebijakan atau APBD".

Kecenderungan gejala di atas juga dipicu oleh kondisi dan konteks bahwa hampir seluruh proses penyusunan APBD di Kota Makassar masih sangat elitis, dan interaksi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat tidak diketahui secara umum oleh masyarakat. Berdasarkan pengalaman penulis, selama ini kritikan terhadap pengabaian aspirasi masyarakat dalam perumusan APBD di Kota Makassar memang tidak mencuat menjadi masalah yang signifikan, namun masih sering terjadi aspirasi-aspirasi masyarakat yang tidak terakomodir dalam APBD, tanpa

alasan yang jelas baik dari pihak Pemerintah Daerah dan DPRD. Sementara itu pendekatan analisis yang mengandalkan situasi konfliktif dalam konteks kelembagaan pembuatan kebijakan publik (APBD) belum banyak menyinggung persoalan debat aktor di dalam ranah forum kebijakan.

Dengan demikian menjadi sangat mendesak dan bahkan sangat urgen untuk menjelaskan fenomena keterkaitan dan relasi kedua lembaga penyusun APBD tersebut, khususnya jika dilihat dari sisi akomodasi dan dominasi serta kompromi dalam proses penyusunan dokumen tersebut. Demikian pula secara teoritik lebih mengarah kepada upaya untuk menjelaskan dan menambah khasanah analisis kelembagaan perumusan kebijakan publik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan bahasan di atas adalah penelitian ini merumuskan masalah pokok penelitian bahwa terdapat indikasi beberapa usulan program pembangunan yang termuat dalam hasil musrenbang tidak dapat diakomodir dalam APBD Kota Makassar tahun anggaran 2009. Hal tersebut diputuskan setelah adanya proses pembahasan RAPBD antara Pemerintah Daerah dan DPRD, berarti setelah terjadinya proses interaksi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD maka terjadi pengabaian terhadap aspirasi masyarakat.

Secara ril bahwa interaksi tersebut belum memberikan pola relasi dan interaksi yang cukup akomodatif terhadap berbagai tingkatan dan macam

ragam kebijakan APBD yang dirumuskan lewat mekanisme hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah di Kota Makassar. Berdasarkan gejala ini, maka pertanyaan penelitian yang diajukan adalah:

1. Bagaimana proses penyusunan kebijakan APBD ditinjau dari perspektif interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD di Kota Makassar?
2. Bagaimana perilaku aktor dalam proses perumusan kebijakan APBD di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Berangkat dari pertanyaan dan ruang lingkup penelitian yang dibahas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan proses penyusunan kebijakan APBD melalui analisis mekanisme dan interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD di Kota Makassar.
2. Menjelaskan sikap dan perilaku aktor yang terjadi di dalam proses pembahasan anggaran APBD, sehingga dapat diputuskan kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dan DPRD di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritik

Mengembangkan teori perumusan kebijakan publik yang diangkat dengan kasus yang lebih konfliktif, seperti pada kasus interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam proses perumusan kebijakan APBD di Kota Makassar. Dengan demikian penelitian ini memberikan kontribusi teoritik terhadap sebuah tahapan penting proses kebijakan publik, yaitu pada tahapan *agenda setting* di mana peran aktor sangat menentukan kebijakan yang dipilih ataukah tidak dipilih untuk menjadi kebijakan publik (APBD).

2. Manfaat metodologis

Penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan mekanisme dan pola hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam proses perumusan kebijakan penganggaran (APBD) serta menjelaskan sikap dan perilaku aktor yang terjadi di dalam proses pembahasan anggaran mengharuskan penggunaan metode yang relevan. Penelusuran informasi yang terkait dengan konteks dan site (kedudukan) penelitian tidak dapat diungkapkan dengan utuh manakala tidak didekati sumber informasi dengan cara-cara empati. Karena itu, pendekatan kualitatif sangat relevan digunakan agar tujuan penelitian dapat dicapai. Berbagai teknik pengumpulan data yang terdapat dalam penelitian kualitatif seperti wawancara mendalam, penelusuran berbagai notulen rapat, serta *focus group discussion* (FGD)

serta teknik triangulasi untuk mendapatkan informasi yang autentik dilakukan. Dengan penggunaan berbagai metode pengumpulan data kualitatif dalam penelitian ini akhirnya dapat mengungkapkan berbagai informasi yang autentik (*authentication*) dan sekaligus bermanfaat bagi peneliti lainnya dalam melakukan penelitian yang serupa.

3. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini telah mengembangkan pola hubungan Kepala Daerah dan DPRD berbasis sesuai dengan pola dan kewenangan penyusunan kebijakan APBD. Dengan demikian penelitian ini dapat memberikan kontribusi nyata dalam upaya meminimalisir persoalan penganggaran yang selama ini muncul diantara perencana dan penyusun anggaran di tingkat daerah, terutama terkait dengan fenomena penundaan pengesahan kebijakan APBD di daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perkembangan Studi Kebijakan dalam Administrasi Publik

Sekitar tahun 1970an mulai berkembang konsep kebijakan publik (*public policy*) dalam ilmu administrasi negara. Pokok perhatian utamanya adalah kebijakan Negara. Bidang kajian ini amat penting bagi administrasi Negara. Alasannya, adalah bahwa selain dapat menentukan arah umum yang harus ditempuh oleh Negara untuk mengatasi berbagai masalah-masalah masyarakat pada umumnya, kebijakan Negara juga dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pemerintahan saat tersebut. Demikian pula bahwa kebijakan publik dapat menentukan luas cakupan organisasi dan tugas pemerintahan itu sendiri.

Munculnya studi kebijakan publik dalam administrasi Negara adalah sebagian besar dikarenakan oleh banyaknya para teknisi administrasi yang menduduki jabatan politik, dan sebagian lainnya karena bertambahnya tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik. Dengan demikian berbagai upaya untuk meningkatkan isi kebijakan publik dengan cara menyempurnakan *public policy* itu dibuat, adalah merupakan suatu hal yang dapat disentuh dalam wilayah kajian administrasi Negara.

Terdapat dua pola pemikiran dalam administrasi negara, yaitu *Pola pertama* memandang administrasi publik sebagai satu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yakni lembaga eksekutif. Sebagai contoh Dimock mengutip pernyataan dari W.F. Willoughby bahwa fungsi administrasi ialah fungsi pelaksanaan nyata bagian yang bersifat pengendalian dari pemerintahan. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa administrasi publik itu hanya berkaitan dengan fungsi untuk melaksanakan hukum yang telah ditetapkan oleh lembaga Perwakilan Rakyat dan telah ditafsirkan oleh Lembaga Pengadilan, pendapat sarjana lain dengan pola pikir yang sama menyatakan administrasi publik sebagai satu bidang studi yang berkaitan dengan sarana untuk melaksanakan nilai-nilai atau keputusan politik.

Pola kedua, memandang administrasi publik lebih luas dari sekedar pembahasan mengenai aktivitas-aktivitas lembaga eksekutif belaka. Administrasi publik mencakup seluruh aktivitas dari ketiga cabang pemerintahan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif juga kesemuanya itu bermuara pada fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*).

Ciri khas yang dimiliki oleh administrasi publik adalah kekecualian, keganjilan atau kenyelenehan. Walaupun tujuan setiap organisasi, termasuk administrasi publik adalah efektivitas dan efisiensi, namun efektivitas dan efisiensi dalam administrasi publik bersifat khas. Tidak hanya mendasarkan pada ukuran yang sifatnya rasional murni, tetapi memakai pola ukuran

irasional dan bahkan kontra rasional. Meminjam istilah Herbert Simon, maka rasionalitas di bidang administrasi publik adalah *bounded rationality*. Sebagai contoh adalah proyek padat karya, suatu proyek yang apabila dilihat dari sudut ekonomis rasional murni merupakan proyek yang tidak efisien, namun dari sudut administrasi publik dipandang efisien. Hal ini bisa terjadi karena tiada lain sudut pandang administrasi publik adalah bersifat komprehensif. Administrasi publik memandang sesuatu tidak hanya dari sudut ekonomis melulu melainkan dari sudut manajemen, psikologi, sosiologi dan utamanya sudut pandangan politik. Oleh karenanya, maka tiada suatu lembaga yang lebih peka terhadap politik selain administrasi publik. Ini ciri lain administrasi publik yaitu manajemen puncaknya adalah politik. Pada tahapan inilah karakteristik tema penelitian sangat relevan, oleh karena keterkaitan dan pola relasi pemerintah daerah atau eksekutif dengan pihak DPRD atau legislatif sangat kuat sekali.

Perkembangan studi kebijakan publik dalam kaitannya dengan perkembangan Administrasi Negara sebagai disiplin ilmu telah sampai pada analisis yang mencoba menjelaskan keterkaitan berbagai faktor yang menentukan keberhasilan sebuah implementasi kebijakan publik. Dalam ranah perumusan kebijakan, maka fokus dari administrasi negara menurut paradigma ini tak lepas dari politik, sedangkan lokusnya adalah pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang harus

diberikan oleh sejumlah organisasi yang kompleks. Menurut Frederickson, *“The modern version of political economics is now customarily referred to as either ‘nonmarket economics’ or the ‘public choice’ approach (Frederickson, 1971:164).* Perkembangan ini mendorong Ostrom, menarik kesimpulan bahwa *A variety of different organizational arrangements can be used to provide different public goods and services (Ostrom, 1973:111).* Selain Ostrom, tokoh lain dari paradigma ini adalah Buchanan dan Tullock (1968).

Demikian pula penegasan kebijakan publik sebagai bagian tak terpisahkan dari sisi perkembangan paradigma administrasi Negara juga dibahas dalam paradigma administrasi Negara baru yang digagas oleh Frederickson. Fokus dari administrasi negara baru meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, ataupun membuat organisasi dapat berjalan ke arah dan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi-organisasi demokratis yang responsif dan mengundang partisipasi, serta dapat memberikan secara merata jasa-jasa yang diperlukan masyarakat. Karakteristik administrasi negara baru, menurut Frederickson menolak bahwa para administrator dan teori-teori administrasi bersifat netral atau bebas nilai dan nilai-nilai sebagaimana dianut dalam berbagai paradigma tersebut di atas adalah relevan sekalipun terkadang bertentangan satu sama lain. Masalahnya kemudian, penyesuaian politik dan administrasi bagaimana yang harus dilakukan untuk mendorong

tercapainya nilai-nilai tersebut. *“If bureaucratic responsiveness, worker and citizen participation in decision making, social equity, citizen choice and administrative responsibility for program effectiveness are the constellation of values to be maximised in modern public administration, what are the structural and managerial means by which these values can be achieved (Frederickson, 1971).*

Terkait dengan pernyataan di atas yang menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan suatu disiplin yang berada dalam wilayah analisis administrasi Negara, maka studi kebijakan publik pada prinsipnya juga dapat dikenal sebagai studi yang berbasis multi disiplin. Pernyataan ini lebih lanjut didefinisikan oleh Thomas R Dye (2001) yang menjelaskan bahwa definisi kebijakan publik sebagai *“is whatever governments choose to do or not to do”*.

Pengertian yang lebih kontekstual telah diungkap oleh James E. Anderson (1979:19) yang mengatakan bahwa *“public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”*. Pengertian kebijakan negara dimaksud adalah sebagai kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Berbagai definisi dan pengertian kebijakan publik seperti dijelaskan di atas, memberikan implikasi sebagai berikut:

Pertama, kebijakan negara selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan;

Kedua, berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah;

Ketiga, merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah;

Keempat, bersifat positif dalam artian merupakan beberapa bentuk tindakan yang dilakukan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu. Demikian juga dapat bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;

Kelima, berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat otoratif.

Hakikat suatu kebijakan negara sebagai tindakan yang mengarah pada suatu tujuan, akan dapat dipahami dengan baik dengan memerinci ke dalam lima kategori, menurut Hogwood dan Gunn dalam Rakhmat (2009-130) sebagai berikut :

1. Tuntutan Kebijakan (*policy demands*);

Di dalam sistem politik, proses formulasi suatu kebijakan negara, merupakan berbagai desakan atau tuntutan dari para aktor pemerintah maupun swasta kepada pejabat pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan tindakan terhadap suatu masalah tertentu. Tentunya, desakan ataupun tuntutan itu bervariasi, dalam arti dari yang bersifat umum sampai kepada usulan untuk mengambil tindakan konkrit tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

2. Keputusan Kebijakan (*policy decision*);

Merupakan keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah, dengan maksud untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara.

3. Pernyataan Kebijakan (*policy statement*);

Merupakan pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan negara tertentu. Apabila dicermati secara mendalam, pernyataan kebijakan dari seorang pejabat dengan pejabat lainnya, seringkali bertentangan satu dengan lainnya. Disini, diperlukan adanya koordinasi agar pernyataan kebijakan dimaksud menjadi sinkron. Hal ini dipandang perlu, mengingat masyarakatlah yang terkena dampaknya.

4. Keluaran Kebijakan (*policy outputs*);

Merupakan wujud kebijakan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan negara.

5. Hasil Akhir Kebijakan (*policy outcomes*);

Setelah suatu kebijakan selesai diimplementasikan terdapat hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*), yaitu berupa akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang

diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan ataupun tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu.

Untuk keperluan praktis, Mustopodidjaja dalam Rakhmat (2009-132) menawarkan suatu *working definition* yang diharapkan dapat mempermudah pengamatan atas fenomena kebijakan yang aktual. Dikatakan bahwa kebijakan public adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan Negara dan pembangunan. Dalam kehidupan administrasi public, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan.

Bentuk instrumen kebijakan yang dipilih tergantung pada substansi dan lingkup permasalahan, sifat kebijakan, dan cakupan dampak kebijakan. Menurut Keban dalam Rakhmat (2009-132), pada umumnya bentuk kebijakan dapat dibedakan atas 1) *regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang, 2) *redistributive*, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, 3) *distributive*, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu, dan 4) *constituent*, yaitu sebuah kebijakan yang ditujukan untuk melindungi negara.

Kebijakan publik memiliki tujuan, sasaran yang berorientasi pada perilaku. Menurut Rogene A. Bucholz (1990-29), kebijakan publik mengacu

kepada apa yang pemerintah secara nyata lakukan, bukan sekedar pernyataan atau sasaran tindakan yang diinginkan. Lebih jauh beliau mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sasaran yang terarah atau bermaksud tindakannya diikuti oleh aktor atau sejumlah aktor dalam upaya mengatasi masalah. Definisi ini berfokus pada apa yang dilakukan, sebagai perbedaan dari apa yang diinginkan, dan juga untuk membedakan kebijakan dari keputusan. Kebijakan publik dibuat oleh institusi pemerintah dan pejabatnya melalui proses politik. Ia dibedakan dari berbagai macam kebijakan karena ia merupakan hasil dari tindakan yang memiliki kewenangan yang sah dalam sistem politik.

Lebih lanjut Dye menyatakan bahwa agen sebagai pembuat kebijakan publik adalah pemerintah. Ini berarti bahwa keputusan seperti para pelaku usaha, keputusan oleh organisasi sosial, kelompok kepentingan, kelompok sosial atau individual bukan termasuk di dalam ruang lingkup kebijakan publik. Karena itu, ketika kita berbicara tentang kebijakan publik maka yang kita bicarakan adalah tentang tindakan pemerintah. Walaupun aktivitas aktor yang bukan dari pemerintah dapat mempengaruhi apa yang pemerintah lakukan, demikian pula sebaliknya, keputusan atau aktivitas seperti kelompok tidak dikategorikan membuat kebijakan publik. Dye juga memperjelas bahwa kebijakan publik mencakup pilihan-pilihan fundamental dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau untuk tidak melakukan sesuatu, dan bahwa keputusan tersebut dibuat oleh pegawai pemerintahan dan atau lembaga

pemerintahan. Karena itu, kebijakan publik adalah suatu pilihan yang dibuat oleh pemerintah untuk dijalankan dengan berbagai tindakan tertentu.

Dari berbagai definisi tentang kebijakan publik tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu fenomena kompleks yang terdiri dari sejumlah keputusan yang dibuat oleh sejumlah individu dan organisasi pemerintah. Definisi ini seringkali terkait erat dengan keputusan yang nampaknya tidak berkaitan. Seperti dalam studi tentang kebijakan publik seringkali para ahli menemui kesulitan untuk menganalisisnya, sehingga para ahli berupaya menemukan jalan keluar. Hal yang paling penting ditekankan disini yaitu bahwa telah dikurangnya tingkat kompleksitas analisisnya dengan hanya lebih menekankan pada penyebab yang relevan saja, dan mengulangi kebutuhan akan pencapaian pendekatan umum terhadap keseluruhan variabel yang kemungkinan dapat memengaruhi pembuatan keputusan pemerintah.

Selain itu pula dapat juga disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat.

B. Proses Penyusunan Kebijakan Publik

Pada bagian awal telah dijelaskan bahwa proses perumusan kebijakan sesungguhnya meliputi tiga fase penting yang dapat dipahami sebagai fase

yang penuh dengan perspektif konflik kepentingan di antara aktor terlibat, meliputi fase perumusan masalah, fase penyusunan agenda dan fase pengajuan kebijakan. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mempertajam analisis sekaligus membatasi lingkup pembahasan proses transformasional masalah kebijakan yang ada pada tiga titik perumusan masalah tersebut.

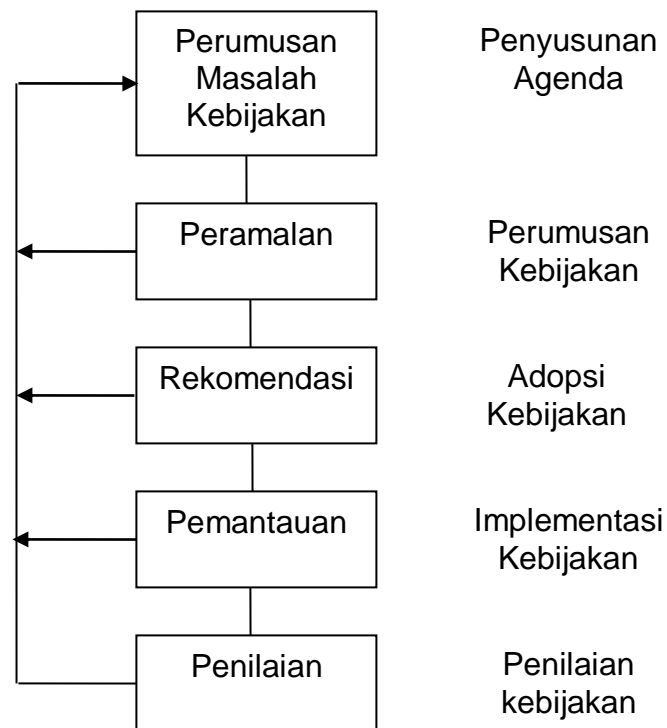
Menurut Rakhmat (2009-135), masalah kebijakan (*policy problem*) adalah masalah publik yang menyangkut kepentingan orang banyak. Masalah kebijakan dapat berupa masalah tidak strategis dan masalah strategis. Masalah strategis mencakup empat syarat yaitu; luas cakupannya, jangka waktunya panjang, mempunyai keterkaitan yang luas dengan pihak lain, dan mengandung resiko. Identifikasi masalah kebijakan juga dapat dilihat dari tipe masalahnya yaitu sederhana, agak sederhana, dan rumit.

1. Perumusan masalah (*problem formulation*)

Pada umumnya masalah yang mendesak perhatian seseorang dalam komunitas tertentu secara langsung merupakan masalah yang berkaitan dengan kepentingan umum (*public interest*). Biasanya masalah tersebut disuarakan dan dicetuskan melalui kelompok kepentingan dan juga dari interaksi dalam mekanisme *iron-triangle* dalam sistem birokrasi yang ada di lingkungan sistem kebijakan tertentu yang dapat berasal dari perorangan maupun kelompok tertentu. (Ripley, 1985).

Masalah yang mendapat perhatian dari seseorang atau kelompok tertentu kemudian dibicarakan dengan orang-orang lain yang mempunyai kaitan kepentingan yang sama. Proses tersebut cenderung telah menjadi masalah bersama atau seringkali dikenal sebagai *public problem* hingga menjadi *public issue* yaitu masalah bersama yang telah menuntut untuk penyelesaiannya melalui intervensi kebijakan. Proses awal dari kebijakan publik sesungguhnya ada tatkala terjadi silang pendapat di antara berbagai aktor kebijakan tentang luas dan dampak permasalahan yang timbul jika tidak dilakukan intervensi kebijakan publik. Dan langkah awal inilah yang akan menjadi bahan utama yang siap direspon oleh aktor kebijakan dalam fase agenda kebijakan publik.

Dijelaskan oleh Dunn (2003:25) bahwa proses pembuatan kebijakan publik selalu diawali oleh serangkaian kegiatan yang saling bertautan dan berhubungan antara satu dengan yang lain. Proses tersebut terdiri dari kegiatan penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi dan evaluasi atau penilaian sebuah kebijakan publik. Dilukiskan proses tersebut melalui visualisasi sebagai berikut:



Gambar 1. Tahapan proses pembuatan kebijakan (Dunn, 2003)

Pendapat lain dikemukakan oleh Anderson, 1990 bahwa proses pembuatan kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan melalui tahap-tahap pembuatan kebijakan dalam suatu sistem politik atau sistem kebijakan publik. Untuk itu dalam pembuatan kebijakan publik ada lima tahapan atau prosedur, yaitu 1) identifikasi masalah publik, 2) agenda kebijakan dan partisipasi masyarakat, 3) formulasi kebijakan, 4) implementasi kebijakan, dan 5) evaluasi kebijakan. Sedangkan Dror 1971 hanya membagi tiga tahapan besar dalam proses pembuatan kebijakan publik, yaitu 1) *meta*

policy making stage, 2) policy making stage, 3) post policy making stage.
(Rakhmat 2009-134)

2. Proses penyusunan agenda (*agenda setting*)

Penentuan masalah (*Problem definition*) dan penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*) adalah dua istilah dan proses dalam kebijakan publik yang mempunyai kaitan yang amat dekat (*closely related*). *Problem definition* adalah berkaitan dengan cara orang berpikir tentang sesuatu (*way people think about*) dan menilai berbagai isu yang terkait. Dalam hal ini *problem defenitions* melibatkan berbagai bentuk persepsi dan interpretasi manusia sebagai aktor kebijakan. (Portz, 1996). *Agenda setting* adalah suatu proses yang meliputi suatu rangkaian tindakan dan strategi (*actions and strategies*) di dalam mana isu tertentu menjadi pusat perhatian bagi masyarakat (*public attention*). *Agenda setting* menggambarkan suatu proses politik yang mengarah pada perpindahan isu tertentu kepada tingkatan kebijakan yang lebih tinggi. (Weiss, 1989). Dengan demikian *problem definition* memainkan peranan penting, yang oleh Weiss disebut sebagai “*play a critical role*”, dalam menempatkan masalah tertentu terhadap agenda kebijakan publik.

Agenda kebijakan merupakan sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai alasan sehingga diproses menjadi kebijakan. Proses masuknya isu ke dalam agenda kebijakan lebih

cenderung bersifat politis daripada rasional. Ada empat faktor yang berpengaruh pada proses penyusunan agenda kebijakan, yaitu (1) perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis, (2) sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda kebijakan, (3) partisipasi masyarakat, dan (4) realitas pemerintahan daerah. (Rakhmat, 2009-135).

James E. Anderson (1990-78) mendefinisikan masalah kebijakan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan atau ketidakpuasan oleh sebagian orang dimana pertolongan atau perbaikan (dari pemerintah) diperlukan. Ada banyak kebutuhan dan ketidakpuasan dalam masyarakat yang tidak pernah diidentifikasi sebagai masalah kebijakan, atau bahkan tidak pernah diagendakan oleh pembuat kebijakan. Pemerintah tidak melakukan sesuatu sehingga akibatnya keadaan tetap sama seperti sebelumnya. Permintaan masyarakat agar pemerintah melakukan sesuatu kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah ternyata tidak pernah memuaskan masyarakat, namun ruang agenda setting dalam rangka pembuatan kebijakan pemerintah jarang disediakan. Hal ini memunculkan pertanyaan penting mengenai bagaimana dan mengapa kondisi di dalam masyarakat perlu diidentifikasi sebagai isu kebijakan dan penting ditempatkan di dalam agenda mental aktor pembuat kebijakan sementara isu atau masalah yang lain tidak dilakukan.

Agenda isu adalah daftar persoalan dimana aktor pemerintahan dan non pemerintahan memberikan perhatian yang serius pada titik waktu tertentu. Karena itu penyusunan sebuah agenda berarti mempersempit seperangkat isu yang akan diberikan perhatian atau difokuskan oleh aktor kebijakan.

Ada berbagai jenis agenda yang dapat dikenali di antaranya yaitu dapat berupa agenda yang bersifat sangat umum seperti sejumlah hal yang mendapat perhatian presiden, atau bersifat khusus seperti agenda fraksi atau komisi. Menurut Cobb dan Elder, agenda dapat diklasifikasi ke dalam dua tipe. *Pertama*, agenda yang bersifat sistematis. Jenis agenda ini mencakup seluruh isu yang umumnya diakui dan mendapat perhatian publik serta termasuk persoalan yang masuk di dalam yurisdiksi legitimasi pemerintah. Contohnya persoalan pendidikan. *Kedua*, agenda institusional. Cobb dan Edler menyatakan bahwa agenda ini mencakup seluruh isu-isu dimana para pembuat keputusan yang memang memiliki kewenangan secara eksplisit, aktif dan serius mempertimbangkan sebuah isu untuk diagendakan. Misalnya menjadi agenda legislatif atau eksekutif. Agenda institusional ini kurang abstrak dan agak sempit dalam ruang lingkup dibandingkan dengan agenda sistematis, dan prioritas keduanya tidak berhubungan. Seringkali ada pertimbangan yang tidak sesuai di antara kedua agenda tipe tersebut.

Sebuah isu atau masalah apabila ingin diagendakan menjadi agenda institusi maka harus melalui serangkaian tahap secara sistematis. Hal ini

dapat menciptakan suatu masalah bagi pembuat kebijakan dan aktor yang terlibat, yakni apabila terjadi keterlambatan waktu sementara isu tersebut menuju ke agenda yang kebetulan institusinya sangat besar. Karena terlalu panjang, akibatnya isu yang diusung akan memudar dan sangat disayangkan kalau kemudian ternyata isu tersebut sangat penting bagi sistem politik namun tidak jadi diagendakan. Disinilah faktor yang sangat relevan dalam konteks penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah apabila isunya berlarut-larut tanpa memasuki tahap berikutnya yaitu memasuki tahap ditetapkan sebagai masalah publik atau institusi. Keterlambatan memasuki tahap diagendakan, akan mempengaruhi kinerja pemerintah daerah. Kelangsungan hidup sebuah sistem politik merupakan fungsi dari kemampuan untuk mengatasi kesenjangan antara dua agenda ini. Hal ini penting dicatat pula bahwa kedua agenda ini memiliki kemungkinan bias karena itu dapat menimbulkan konflik.

Mengapa beberapa isu dapat bergerak menjadi sebuah agenda sementara yang lain diabaikan? Peluang suatu isu diproses menjadi agenda tergantung bagaimana agenda yang masih bersifat umum tersebut diterima di dalam sistem politik. Diterimanya sebuah isu digendakan, bila suatu isu dipandang dapat menimbulkan konflik atau krisis, isu tersebut diusulkan oleh sebuah kelompok kepentingan, diusulkan atau didukung oleh aktor legislatif, atau jika suatu isu tersebut didukung oleh birokrasi sehingga isu tersebut dapat bergerak ke agenda berikutnya. Jadi penyusunan agenda dimulai

apabila pembuat kebijakan mengakui suatu masalah, merasa perlu bagi pemerintah untuk disikapi isu tersebut, yakni dengan mulai pencarian suatu solusi terhadap isu atau masalah tersebut yang telah diajukan tersebut.

Proses penyusunan agenda pada dasarnya sangat kompleks. Karena itu, harus dilihat tidak hanya dinamika prosesnya saja tetapi juga pada tataran interaksi dan peran dari mereka yang berpartisipasi, baik dari pihak pemerintah maupun non pemerintah. John Kingdon (1984 : 205-215) memberikan satu kerangka pikir tentang bagaimana sebuah isu diagendakan yaitu dengan menggunakan empat konsep:

1. Penyusunan agenda harus dipandang sebagai bak sampah (*garbage can*) yang terdiri dari perangkat (*coupling*) aliran masalah, politik, solusi, peserta, dan peluang-peluang pilihan.ⁱ
2. Ide kebijakan dikombinasikan dan diinkubasi beberapa tahun dalam komunitas para ahli dan spesialis kebijakan.
3. *Entrepreneur* kebijakan menyediakan keterkaitan antara ide dengan pembuat kebijakan. Seperti seorang advokat yang berkeinginan untuk mengeluarkan sumberdayanya untuk memperkenalkan suatu ide, mereka dapat dipilih dari kalangan pejabat, pegawai negeri, pelobi, akademik, atau jurnalis.
4. Ada struktur peluang terhadap sebuah ide untuk menjadi bagian dari suatu agenda. Kingdon mengacu pada struktur sebagai jendela kebijakan (*policy windows*) dimana *entrepreneur* kebijakan

harus mendapatkan keuntungan atau manfaat dari isu tersebut. Didalam model Kingdon yang disebut dengan jendela kebijakan, terbuka dan terkait erat sebagai hasil perubahan dalam perubahan dan aliran politik.

Sumber lain yang dapat mempengaruhi suatu agenda setting yaitu media. Secara faktual kondisi ini dapat ditelusuri karena banyak opini masyarakat yang diungkapkan melalui media. Walaupun kadang-kadang membingungkan ketika berita kehidupan seseorang dapat menjadi opini publik, sehingga perbedaan antara apakah berita kehidupan seseorang tersebut dikategorikan sebagai opini publik atau bukan. Masyarakat seringkali menceritakan kepada media massa apa yang menjadi opininya, jadi secara faktual dapat membantu membentuk kepercayaan mereka terhadap media. Akibatnya pembuat keputusan bertindak untuk merespon opini tersebut menjadi opinin publik.

3. Konsep penyusunan agenda

Pada dasarnya *agenda setting* dalam perspektif kebijakan publik adalah berkenaan dengan pengindikasian suatu permasalahan publik pada sisi pemerintah yang harus dilakukan dan dirumuskan tindakan pencegahan dan pemecahannya. Cobb, Ross dan Ross (1976) menjelaskan makna *agenda setting* sebagai suatu proses dengan mana tuntutan dari berbagai kelompok dalam masyarakat tertentu ditranslasi (*translated*) ke dalam

berbagai item dan bagian – bagian yang saling bersaing dan bersinggungan satu sama lain untuk diperhatikan dan ditindaki secara serius oleh pemerintah. Pendapat ini sejalan dengan pandangan Gupta (2001) bahwa dalam konteks agenda kebijakan yang selanjutnya dibedakan antara agenda sistemik dan agenda institusional kebijakan. Gupta selanjutnya mengelaborasi model *agenda setting* ke dalam dua kelompok besar yaitu model pluralis dan model elit. Kedua pendekatan sangat berbeda baik ditinjau dari sisi kekuasaan yang melingkupinya (*power*), pengaruh maupun dampak yang ditimbulkannya. Pendekatan pluralis berkaitan dengan agenda kebijakan pada awalnya dijelaskan oleh Roger Cobb (dalam Gupta, 2001) di tahun 1970-an yang menjelaskan bagaimana mengaktifkan proses pluralis dalam proses agenda tersebut. Model Pluralis terhadap *agenda setting* dikemukakan oleh Gupta (2001) sebagai berikut:



Gambar 2. Model pluralis penyusunan agenda kebijakan (Gupta, 2001)

Pendekatan pluralis dalam proses penyusunan agenda adalah sesuatu yang ingin memasukkan preferensi publik atau seluruh *stakeholders* kebijakan yang relevan dalam proses penentuan masalah kebijakan publik. Sedangkan pendekatan Portz (1996) di dalam melihat aktifitas proses kebijakan sehingga mendapat respon pemerintah dalam tahapan *agenda setting* disebutkan sebagai tiga komponen yaitu komponen media massa yang dapat mengungkap masalah yang sebelumnya masih samar-samar, kelompok kepentingan yang terkait serta sponsor politik serta solusi yang diperlukan. Komponen seperti ini dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya hanya ada tiga pilar yang mengusung masalah kebijakan ke tahapan agenda kebijakan, yaitu pihak media massa, tanggapan politik maupun resolusi masalah dari pihak birokrat.

Dalam konteks formulasi kebijakan di dalam mana para kelompok kepentingan berusaha untuk memenuhi tuntutan mereka melalui "*lobbi*", maka Greenwald (1977) menjelaskan adanya beberapa teknik lobbi, baik secara langsung maupun secara tidak langsung:

Pengaruh langsung dapat terdiri dari:

1. Mempresentasikan pendapat atau fakta secara langsung kepada para perumus kebijakan,
2. Berpartisipasi dalam bill drafting,
3. Pengujian pendengaran.

Para pelobi seringkali menganggap teknis tersebut di atas sebagai suatu teknik yang cukup efektif untuk mencapai sasaran partisipasi dalam proses kebijakan, demikian pula teknik itu sangat sederhana, dan relatif murah dibandingkan dengan teknik yang lainnya, namun demikian seperti sebuah akses adalah teknik ini seringkali jarang dapat didapatkan. Pada model keterkaitan langsung, para pelobi mencoba untuk membantu para perumus kebijakan, mengembangkan informasi agar dapat lebih aktif, memperkuat, dan mengingatkan kembali kepada para staf terkait tentang komitmen mereka terhadap isu kebijakan itu. Meskipun demikian, proses tersebut pada umumnya terjadi dalam jalur komite dan organisasi, yang kebanyakan pelobi tersebut menekankan relasinya baik terhadap anggota komite dan organisasi bersangkutan maupun terhadap staf mereka.

Sedangkan secara tidak langsung pengaruh tersebut dapat berupa:

1. Tindakan konstituen, yang berarti bahwa warga melakukan hubungan dan komunikasi tertentu dalam rangka untuk melakukan proses pemilihan dan pengangkatan pejabat tertentu.
2. Anggota kelompok kepentingan untuk memperbesar dampaknya terhadap kelompok "*grass-root*" melakukan lobi dengan sejumlah besar anggota yang terlibat di dalamnya. Sementara proses itu berjalan, secara simultan mereka menciptakan organisasi penengah yang dapat membuat ruang tertentu bagi mereka

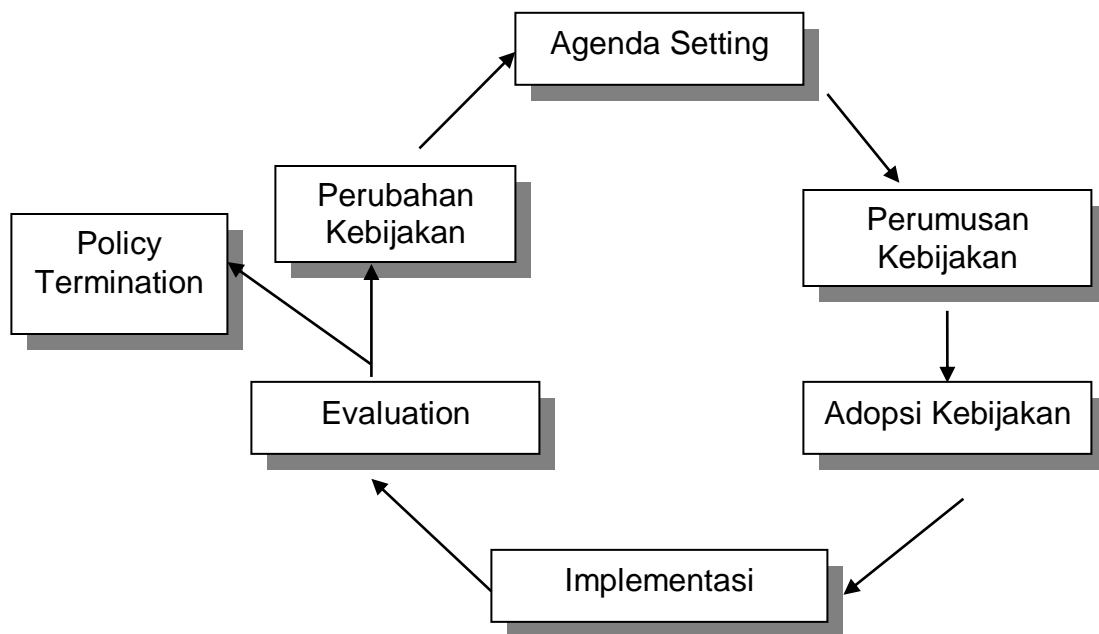
dengan menyusun sejumlah besar isu dari kelompoknya kepada kelompok lain yang berbeda.

3. Teknik-teknik pengawasan situasi tertentu yaitu dengan mendramatisir berbagai isu yang ada, untuk menunjukkan interpretasi kondisi sesungguhnya.
4. Mengkampanyekan berbagai isu publik melalui periklanan.
5. Protes. Bentuk ini adalah suatu bentuk ekspresi kolektif, dibangun untuk mengembangkannya baik melalui akses terhadap para perumus kebijakan maupun melalui proses tawar menawar dalam konteks negosiasi kebijakan.

Keseluruhan teknik secara tidak langsung ini adalah mencari jalan untuk melakukan perubahan kebijakan dengan memanfaatkan anggota kelompok yang ada, kelompok warga dengan sejumlah kepentingannya, serta dengan melalui media massa yang dapat menyampaikan apa kehendak mereka.

Gupta (2001) menjelaskan bahwa proses kebijakan atau siklus kebijakan atau formasi kebijakan adalah awal ketika pemerintah menganggap sebagai sesuatu yang serius dan perlu penanganan terhadap isu tertentu. Isu seperti inilah yang kemudian menjadi sesuatu yang dimasukkan ke dalam *agenda setting*. Dalam kaitannya dengan permasalahan agenda setting, maka terdapat dua macam daripada agenda itu, yaitu agenda pemerintah atau agenda kelembagaan dan agenda non kelembagaan atau sistematis.

Agenda kelembagaan (*Institutional agenda*) adalah pada segi pemerintah melakukan tindakan, sementara itu agenda non kelembagaan atau sistemik (*systemic or non-institutional agenda*) adalah ada ketika pemerintah menolak tindakan tersebut. Gambar berikut adalah sebuah model siklus kebijakan yang diadaptasi dari Gupta (2001).



Gambar 3. Siklus kebijakan publik (Gupta, 2001)

Dalam wacana tentang *agenda setting*, maka pertanyaan yang seringkali dimunculkan adalah di sekitar persoalan jika seseorang yang mempunyai permasalahan dan tak dapat “masuk” dalam wilayah *agenda setting*, bagaimana suatu item permasalahan tersebut “menarik perhatian” bagi para aktor dalam setting itu?. Agenda setting pada dasarnya

memunculkan berbagai masalah politik mendasar seperti permasalahan tentang “pada kondisi bagaimana didefinisikan sebagai suatu masalah publik (*public problems*)?”. Bagaimana permasalahan tersebut ditanggapi oleh pemerintah? Melalui jalur apa permasalahan itu hingga sampai pada agenda pemerintah? Apakah kemudian terdapat agen tertentu yang mengusulkannya? Permasalahan siapa yang diperhatikan dan siapa yang tidak dalam konteks agenda setting? Apakah terdapat bias yang berlangsung secara sistematis dalam proses tersebut?

Suatu permasalahan didefinisikan sebagai suatu situasi di dalam mana persepsi dari suatu kondisi tertentu tidak memenuhi harapan berbagai pihak atau kelompok yang ada. (Wayne, 2003). Batasan tentang permasalahan seharusnya dianggap sebagai hipotesis dan harus menjadi subjek dan pokok aktifitas untuk diteliti dan dicermati. Adalah hal yang mengecewakan bahwa banyak distorsi yang terjadi dan masuk dalam proses kebijakan melalui proses persepsi dan definisi terhadap suatu masalah tertentu. Bagi Wright Mills dalam Wayne (2003) berpendapat bahwa kemampuan untuk mentransformasi suatu keadaan kekecewaan dan ketidakpuasan seseorang kedalam suatu wilayah permasalahan publik amat perlu apa yang dinyatakannya sebagai “imajinasi sosiologi” (*the sociological imagination*). Definisi dan identifikasi permasalahan seperti itu menunjukkan adanya permasalahan tentang bagaimana kita menilai suatu kondisi dan nilai masyarakat tertentu. *These are ideologically charged perceptions and will*

often be contested vigorously. Identifikasi permasalahan pada setting yang berasal dari luar lingkungan kebijakan tersebut adalah amat penting sebagai langkah maju dari sesuatu yang bersifat individu (*privat*) menjadi suatu masalah publik.

4. Faktor penentu responsivitas pemerintah dalam tahap *agenda setting* terhadap pilihan kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian kualitatif yang dilakukan oleh Kingdon (1995) yang kemudian mengembangkan tesis tentang bagaimana permasalahan kebijakan memperoleh tanggapan dari pemerintah (*state*) diperoleh keterangan bahwa pembatasan suatu masalah kebijakan secara otomatis akan membatasi jarak dan luas solusi yang akan dilakukan. Pemerintah dalam kaitan ini memiliki suatu istilah yang lebih luas yang meliputi “interaksi segi tiga emas di lingkungan kebijakan Amerika yaitu *Congressmen/women, bureaucratic staff, and interest groups*. Solusi dari segala masalah yang ada adalah seringkali dihasilkan dalam bentuk hukum, aturan dan program. Hukum adalah respon legislatif yang dirumuskan dalam bentuk hukum (*law*) dan biasanya menyangkut suatu masalah yang serius, seringkali prosesnya lama dan harus dipertimbangkan secara serius sebelum disyahkan.

Dalam kaitan ini, Cobb and Ross (1997) mengidentifikasi adanya tiga operasi elementer dalam proses formulasi masalah kebijakan, yaitu penamaan suatu permasalahan, pemusnahan masalah beserta berbagai

penyebabnya serta pengaduan masalah tertentu . Salah satu pertanyaan yang muncul dengan model *agenda setting* adalah situasi permasalahan dengan kondisi tertentu yang melakukan seleksi permasalahan suatu kebijakan. Dalam hal demikian, bahwa dalam pandangan terbatasnya ruang publik terhadap permasalahan kebijakan yang baru (*new issues*), maka seluruh permasalahan yang penting serta merta tak dapat menjadi perhatian publik semata-mata.

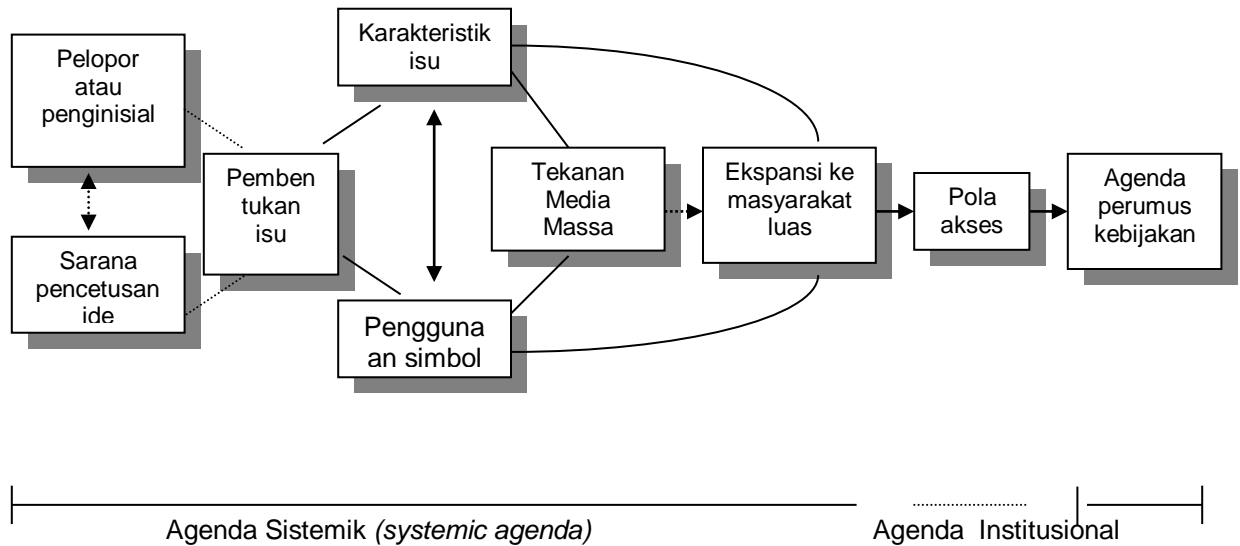
Keterbatasan kapasitas ruang bagi publik seperti diungkap di atas akan memberikan dampak yang cukup beragam, seperti (i) adanya efek yang telah lama ada dikaitkan dengan terdapatnya keterbatasan pengetahuan untuk memperhatikan kedua-duanya, pemilihan tema yang dimuat oleh media, dan sebagainya; (ii) sebuah dampak yang disebabkan oleh penangkapan isu oleh pemilik isu itu sendiri yang berupaya untuk mencegah munculnya masalah itu di dalam ruang publik oleh permainan retorika serta melalui strategi seperti upaya mempengaruhi penengah utama. Berdasarkan literatur tersebut, adalah mengarahkan kita untuk mempertimbangkan adanya empat dimensi utama, yaitu (i) masalah tanggungjawab dan kausalitas; (ii) identifikasi masalah publik; (iii) kekuatan simbol yang dimanipulasikan; serta (iv) solusi yang memungkinkan. Berdasarkan perspektif konstruksionis, keempat dimensi ini tak dapat dipertimbangkan sebagai sesuatu yang sudah baku, yang bergantung pada proses konstruksi masalah kebijakan.

Charles O. Jones dalam Wayne (2003) mengungkapkan bahwa berkenaan dengan akses terhadap *agenda setting* adalah amat bergantung terhadap enam faktor yang terkait dengan agregasi kepentingan masyarakat yang ada dengan asumsi:

1. Sejumlah masyarakat yang terpengaruh : warga menyusun dan merumuskan permintaan mereka, sebagai hasil dari luasnya jumlah penduduk tertentu dan kuatnya partisipasi mereka dalam proses pemilihan.
2. Luasnya konstituen yang diorganisasikan: kelompok perburuhan berkonsentrasi dan langsung mengarah pada variasi aktifitas dalam jumlah besar yang didesain untuk mempengaruhi agenda kebijakan publik.
3. Sumber daya yang dapat diperoleh:
4. Representasi: hal ini berarti untuk aktifitas akses. Menghubungkan antara warga masyarakat dengan permasalahan kebijakan mereka yang diproses melalui mekanisme kebijakan publik.
5. Adanya intensitas yang memadai terhadap isu yang mereka tawarkan serta adanya dedikasi yang memadai untuk dipersembahkan kepada advokasi mereka.
6. Keahlian yang mereka miliki dan kuasai untuk mendukung apa yang menjadi kepentingan mereka. Pengalaman yang diperoleh

dalam berpartisipasi dalam proses politik adalah merupakan syarat utama.

Karakteristik penyusunan agenda kebijakan yang sangat dinamis dan selalu berubah dalam konteks ruang dan waktu serta merta juga turut mempengaruhi motivasi para aktor dalam proses pemilihan masalah kebijakan publik. Salah satu pendekatan yang dapat menjelaskan fenomena dinamika tersebut adalah adanya benturan kepentingan atau seringkali disebut sebagai konflik kepentingan yang ada pada tataran masyarakat yang akan terkena dampak pada kebijakan yang dimaksud. Pada umumnya masalah kebijakan publik yang masuk di dalam tahapan agenda kebijakan baik dalam bentuk agenda sistemik maupun agenda formal sangat ditentukan oleh seberapa kuat daya penekan yang dilakukan oleh kelompok kepentingan tertentu yang berkaitan secara langsung dengan kebijakan itu sendiri. (Cobb dan Elder, lihat Parson, 2005). Kelompok kepentingan inilah yang kemudian melakukan tekanan tertentu sehingga masalah yang sebelumnya tidak direspon oleh otoritas kebijakan atau aktor pada umumnya dalam fase agenda kebijakan kemudian direspon dan ditanggapi sebelum kemudian menjadi pilihan kebijakan publik. Satu diantara kelompok kepentingan tersebut adalah media massa (*mass media*) yang menurut Cobb dan Elder sebagai pihak yang selalu menyuarakan (*blowing-up*) suatu masalah yang demikian samar menjadi nyata dan direspon oleh aktor dalam tahap agenda kebijakan. Berikut model Perluasan agenda menurut Cobb dan Elder.



Gambar 4. Model Cobb dan Elder tentang ekspansi *Agenda Setting* (Parson, 2005)

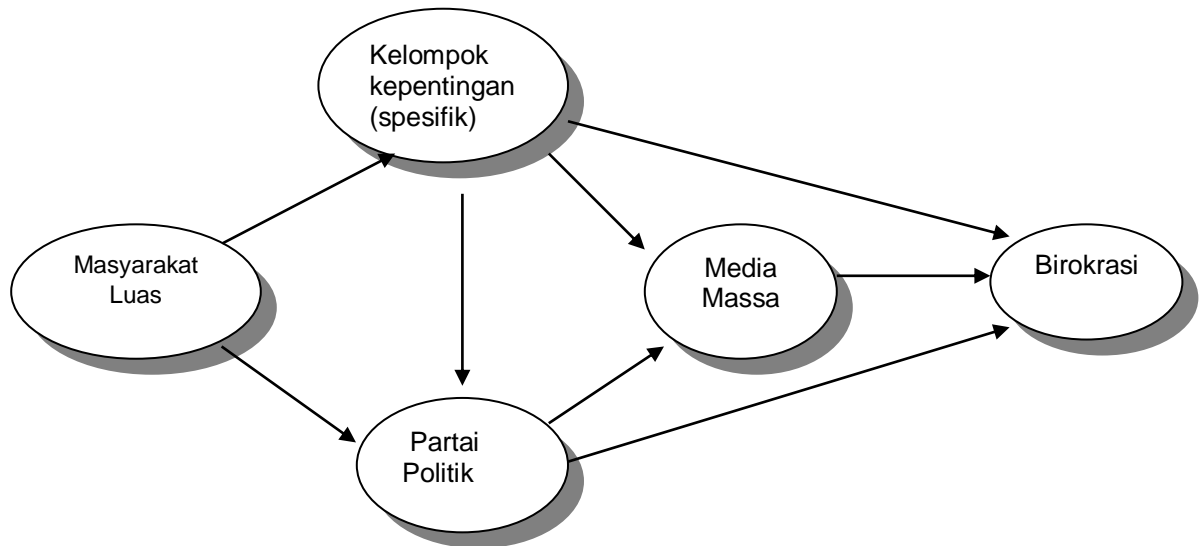
Berdasarkan kerangka tersebut selanjutnya Cobb dan Elder menjelaskan bahwa pada tahapan agenda yang bersifat sistemik (*systemic agenda*) terdapat beberapa karakteristik yang melingkupinya yaitu, (1). Seluruh isu yang ada secara bersama-sama diyakini oleh seluruh anggota komunitas politik sebagai perhatian publik yang muncul dari otoritas kebijakan. (2). Untuk memperoleh akses pada agenda sistemik, maka suatu isu kebijakan harus memenuhi syarat: menjadi perhatian dan kepedulian masyarakat luas yang dipersepsikan sama sebagai masalah kebijakan yang perlu mendapat tanggapan dari otoritas kebijakan. Sedangkan pada tahapan kedua atau dalam tahap agenda institusional (*institutional agenda*) maka karakteristik yang melingkupinya adalah (1). Secara eksplisit masalah

tersebut dipertimbangkan dengan serius dan aktif oleh perumus kebijakan, (2). Mungkin masalah tersebut adalah masalah yang sudah lama dan secara reguler ditetapkan atau mungkin juga berupa masalah masalah. (3). Seringkali tahapan ini dikenal dengan nama agenda pemerintah atau agenda formal. Secara keseluruhan karakteristik *agenda setting* tersebut setidaknya tidaknya dapat memberikan gambaran spesifik berkaitan dengan wilayah mana yang perlu penekanan sehingga masalah kebijakan yang sedemikian peliknya dihadapi oleh masyarakat dapat memperoleh respon pemerintah dalam bentuk kebijakan publik.

Model Cobb and Elder di atas dapat digunakan sebagai alat analisis untuk menjelaskan fenomena interaksi aktor perumus kebijakan perencanaan APBD di wilayah di mana konflik kepentingan yang terjadi tatkala dirumuskannya sangat tinggi. Karakteristik model yang dikembangkan Cobb dan Elder di atas adalah relevan untuk dipakai melihat lebih jelas pola dan karakteristik interaksi DPRD dan Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan APBD yang cukup konflikatif tersebut.

Pada hakekatnya media massa menjadi faktor penentu di dalam mendorong diresponnya masalah kebijakan yang diperbincangkan dalam fase perbincangan masalah kebijakan yang dihadapi oleh komunitas tertentu. Ripley (1985) mencatat bahwa media massa seperti ini seringkali memberikan tekanan secara lebih berarti kepada pemerintah agar segera ditanggapi lewat kebijakan (*policy*). Kerangka kerja yang digambarkan oleh

Ripley berkaitan dengan peran media massa dalam proses mendesak pemerintah untuk segera ditanggapi dalam fase *agenda setting* dapat visualisasikan sebagai berikut:



Gambar 5. Model akses agenda kebijakan dari masyarakat ke birokrasi (Ripley, 1985)

Secara lebih luas, khususnya pada kasus kebijakan di negara-negara berkembang seperti dijelaskan oleh Grindle dan Thomas (1991) bahwa faktor yang mempengaruhi responsivitas birokrasi di dalam melakukan pilihan kebijakan di antaranya adalah elit atau tokoh agama (*religious elit*) yang ada di sekitar wilayah bersangkutan. Hasil studi Levine (1981, lihat Grindle dan Thomas, 1991) mengungkap bahwa pemimpin gereja di Amerika Latin dan pemimpin Islam di Timur Tengah selalu diminta pertimbangannya berkaitan

dengan pilihan kebijakan yang akan dilakukan di kedua negara tersebut. Demikian pula tekanan media massa, organisasi militer dan organisasi perburuhan dan perusahaan turut memberikan kontribusi yang cukup berarti dalam proses penentuan pilihan masalah kebijakan yang diputuskan.

5. Aktor dalam proses perumusan masalah kebijakan

Di dalam pembahasan tentang kebijakan publik, aktor mempunyai posisi yang amat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan kelembagaan inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas. Pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik. (Howlett dan Ramesh, 1995; Weimer dan Vining, 1989). Secara lebih makro konsep Anderson (1984) adalah diungkap bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsern terhadap kebijakan. Mereka dapat terdiri dari aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik. Dengan demikian dapat dipahami bahwa makna aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu

terhadap suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interrelasi di dalam setiap tahapan proses kebijakan publik. Merekalah pada dasarnya yang menentukan pola dan distribusi kebijakan yang akan dilakukan oleh birokrasi yang di dalam proses interaksi dan interrelasinya cenderung bersifat konfliktif dibandingkan dengan sifatnya yang harmoni dalam proses itu sendiri.

Dalam perspektif lain sebagaimana ditegaskan oleh Anderson (1984) bahwa model atau tipe pengambilan kebijakan dikaitkan dengan proses pembahasannya dalam agenda kebijakan publik dapat dibedakan dalam tiga bentuknya, yaitu pola kerjasama (*bargaining*), persuasif (*persuasion*), dan pengarahan (*commanding*).

Anderson menegaskan bahwa proses *bargaining* dapat terjadi dalam tiga bentuknya yaitu negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Sesungguhnya penjelasan *bargaining* berakar pada istilah bahwa jika terdapat dua atau lebih aktor atau kelompok aktor yang masing-masing memiliki kewenangan dan posisi tertentu tetapi dapat melakukan penyesuaian (*sharing*) yang diharapkan dapat terbangun dalam sistem pembahasannya. Dengan demikian negosiasi menjadi langkah awal untuk membentuk opini dan mengarahkan aktor untuk melakukan langkah negosiasi. Setelah proses negosiasi antar aktor terjadi dalam posisi yang berbeda diantara aktor, maka prinsip saling memberikan dan menerima kemudian mewarnai proses pengambilan kebijakan yang

dibahas dalam forum aktor yang terlibat. Pada akhirnya proses itu akan berujung pada proses kompromistik di mana masing-masing aktor saling melakukan penyesuaian dengan konsep atau ide aktor yang lainnya sehingga dapat diputuskan kebijakannya. Hal ini dalam pandangan Anderson dianggap sebagai bentuk *bargaining* dengan tipe yang eksplisit.

Model persuasif (*persuasion*) merujuk pada istilah adanya polarisasi kelompok aktor untuk meyakinkan (*convince*) kelompok aktor lain yang turut bermain untuk menentukan kebijakan publik. Akumulasi proses keyakinan kelompok aktor tersebut dapat merubah keyakinan dan nilai serta usulan yang ditawarkan oleh kelompok yang lain. Pola ini dalam pandangan Anderson (1984) banyak terjadi pada tipe kebijakan yang relatif membutuhkan waktu yang lama untuk merubah keyakinan aktor yang saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Adanya bentuk komplain dari komunitas masyarakat tertentu dapat mendekati pola penyesuaian yang dianggap sebagai jalur intervensi persuasi. Pola ini relatif dapat ditemukan dalam berbagai bentuk penyusunan kebijakan, misalnya pada perumusan kebijakan APBD di mana antara aktor saling meyakinkan agar pertimbangan dan nilainya dapat diterima oleh kelompok aktor yang lainnya.

Sementara itu proses pengambilan kebijakan publik dengan menempatkan adanya pola khirarkhi yang berlaku antara aktor satu dengan aktor yang lain disebut sebagai pengarah (*commanding*), (Anderson, 1984). Pola hubungan dan interaksi antara aktor pada model ini adalah

berkaitan dengan pola perumusan kebijakan yang sangat struktural, di mana satu kelompok aktor menjadi superordinat dan kelompok yang lain tentu saja menjadi subordinat. Tipe pengambilan kebijakan APBD menempatkan posisi ini mirip dengan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga perumus keuangan daerah dalam bentuk kebijakan APBD.

Dalam proses *agenda setting* sebagaimana dijelaskan dalam perspektif siklus kebijakan yang diungkap oleh Gupta (2001), diperoleh keterangan bahwa para pakar kebijakan memandang dan mengamati *agenda setting* kebijakan melalui dua model agenda setting, yaitu baik dalam bentuk pola kekuasaannya maupun bagi para aktor kebijakan yang terlibat dalam proses tersebut. (dalam hal demikian kekuasaan dan aktor masing-masing terlibat dalam proses tersebut).

Model yang diungkap di atas adalah tidak lain merupakan model kebijakan dalam ranah model *pluralist dan elitist*. Pada model pluralis dalam proses kebijakan dijelaskan bahwa struktur kekuasaan adalah berada pada kelompok aktivis warga masyarakat. Model ini pada prinsipnya tidaklah membuat adanya jarak antara elit dan massa rakyat, melalui prinsip khirarkhi yang ada dalam mana kelompok elit melakukan pengawasan terhadap berbagai agenda formal. Kelompok elit politik dalam hal ini memegang otoritas yang cenderung bermotif piramidal dari atas ke bawah, seperti kelompok elit berada pada puncak organisasi, sedangkan birokrasi berada di

tengah organisasi serta masyarakat warga mempunyai tempat paling bawah dalam struktur tersebut.

Pada sisi lain juga dapat dijelaskan bahwa perumusan keputusan juga sangat berkaitan dengan apa yang diungkap oleh para pakar sebagai kekuasaan yang sistematis (*a systemic power*), (Danziger, 1995; Stone, 1995). Stone (1995) menjelaskan bahwa dalam kaitannya dengan teori stratifikasi (*Stratification Theory*), perumusan kebijakan menempatkan suatu sistem yang mana para pejabat publik merumuskan suatu kebijakan dalam konteks yang secara strategis mempunyai sumber daya yang amat penting yaitu susunan hirarkhi (*hierarchically arrange*). Oleh karena itu berkenaan dengan kebijakan publik, maka para pejabat publik keberadaannya amat bergantung pada kepentingan strata kekuasaan yang lebih tinggi. Stone (1995) menjelaskan bahwa perilaku pejabat publik seperti itu merupakan asumsi dasar daripada pendekatan kekuasaan sistemik di mana para pejabat publik berusaha mengejar apa yang menjadi kepentingan mereka yang kemudian menghasilkan suatu relasi di mana tingkatan jabatan tertinggi akan lebih diuntungkan daripada kepentingan strata yang paling rendah.

Dalam pandangan Stoker (1995) terutama dengan menggunakan silogisme teori urban regim di dalam memahami aktor yang terlibat dalam proses kebijakan mengungkap adanya empat kategori partisipan dalam proses perumusan kebijakan yaitu kelompok bisnis (*business*), pejabat terpilih (*elected officials*), kelompok organisasi masyarakat dan kelompok

buruh (*community and labor organization*), serta pejabat teknokrat (*technocratic officials*). Teori ini kemudian diperluas oleh Clarke (2001) yang menjelaskan lebih detail tentang beberapa tipe regime yang relevan dengan basis teori regim (*regime theory*) yaitu “*entrepreneurial regimes, caretaker regimes, activist (player) regimes, stewardship regimes, progressive regimes, and demand-side regimes*”. Aktor inilah yang kemudian menentukan kualitas kebijakan yang dihasilkan dari keseluruhan proses kebijakan yang ada.

1. *Entrepreneurial regimes* yaitu berdasarkan pada koalisi bisnis dan lembaga pemilihan, bentuk ibukota-lembaga, pengambilan keputusan dengan metode tertutup, serta hukum negara sebagai basis utama kelembagaan. Aktor-aktor yang berinteraksi dengan kelompok bisnis meliputi walikota dan para birokrat yang memiliki orientasi pertumbuhan dan pembangunan.
2. Dalam regim dengan *model caretaker*, basis kelembagaannya adalah pada referensi warga serta partisipasi dalam bentuknya yang luas yang sengaja dibangun berdasarkan hukum negara. Beberapa kelompok aktor yang terlibat dalam model ini adalah walikota caretaker, kaum birokrat yang anti kemapanan, kelompok post materialisme dan yang populis, yang masing-masing berinteraksi dengan kelompok bisnis. Caretaker walikota, birokrat

anti kemapanan, serta kelompok post-materialist adalah aktor yang berinteraksi dengan kelompok bisnis.

3. Regim aktifis (pemain) yang menggunakan koalisi minoritas, menekankan pada kebijakan afirmatif, partisipasi warga, lingkungan pemerintah, koalisi kelompok, serta hukum negara sebagai kelembagaan pokok mereka yang berbasis para aktifis di lingkungan di mana kebijakan itu dirumuskan. Aktor yang terlibat dalam konteks ini adalah walikota dengan kelompok minoritas, kelompok post-materialis yang berinteraksi dengan kelompok bisnis.
4. *Regim Stewardship* menggunakan koalisi kelompok, partisipasi warga, serta hukum negara sebagai basis kelembagaan mereka dan para aktor yang terlibat adalah kelompok bisnis dan kelompok populis fiskal serta broker walikota.
5. Pada regim progresif (*progressive regimes*) mereka menggunakan basis kelembagaan sebagai koalisi pemilihan minoritas, kebijakan “*affirmative-action*”, distrik dengan anggota tunggal, pemerintah yang berdekatan, seperti hukum negara. Pada regim ini para aktor yang berinteraksi dengan kelompok bisnis adalah kelompok social justice mayors dan kelompok aktifist.
6. Dan terakhir, yaitu regim sisi permintaan (*demand-side regimes*) yang basis kelembagaan utamanya adalah organisasi

(neighborhood organizations, single-member district, and state laws). Para aktor yang terlibat adalah kelompok caretaker mayors, birokrat yang anti kemapanan, serta kelompok post-material.

Dengan memperhatikan berbagai ragam dan pendekatan dalam memahami berbagai aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, maka konsep dan konteks aktor adalah sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis. Dalam perspektif formulasi masalah kebijakan publik, maka aktor yang terlibat secara garis besarnya dapat dipilah menjadi dua kelompok besar yaitu kelompok dalam organisasi birokrasi (*the official policy makers*) dan yang lain adalah kelompok di luar birokrasi (*un-official policy makers*) . Anderson (1984). Demikian pula pandangan Winarno (2002) bahwa kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non formal seperti badan-badan administrasi pemerintah yang meliputi eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sementara itu kelompok non formal dapat terdiri dari:

1. Kelompok kepentingan (*interest groups*), seperti kelompok buruh, dan kelompok perusahaan.
2. Kelompok partai politik
3. Warga negara individual

Kelompok besar tersebut kemudian jika dianalisis secara lebih detail maka aktor kebijakan yang seringkali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi dapat berupa: (1). Mereka yang

mempunyai kekuasaan tertentu (*authoritative*) ; (2) mereka yang tergolong sebagai partisipan atau aktor tidak resmi. Yang pertama adalah relevan dengan konsep yang selalu melibatkan tiga oknum penting di dalamnya yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan kelompok kedua adalah mereka yang secara serius seringkali terlibat di luar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung ataupun menolak hasil kebijakan yang ada. Pada kelompok kedua inilah seringkali wujudnya dapat berupa kelompok kepentingan, aktor partai politik, aktor para ahli dan sarjana atau *entrepreneur* serta para intelektual yang ada.

Dalam kaitannya dengan aktor yang terlibat dalam diskusi masalah kebijakan yang bersifat Protektif seperti terhadap kebijakan Interaksi regional, maka Ripley (1985) menjelaskan beberapa karakteristik konteks kebijakan yang bersifat protektif tersebut sebagai berikut:

Tabel 1. Konteks relasi antar aktor dalam kebijakan yang bersifat protektif (*Protective Policy*) (Ripley B. Randall, 1985)

Tipe Kebijakan	Aktor utama	Relasi antar aktor	Stabilitas relasi	Tingkat konflik diantara aktor
Kebijakan yang bersifat protektif (<i>Protective Policy</i>)	Birokrasi pemerintah Federal dan pusat, kelompok kepentingan (pengusaha) kepentingan konsumen dan badan kongres.	Birokrat cenderung lebih dekat dengan seperangkat kepentingan yang saling berkompetisi. Relasi antar aktor berdasarkan kesepakatan dan juga ketidaksepahaman relasional berbasis ideologi	Tidak stabil (<i>unstable</i>)	Sedang (<i>Moderate</i>), dengan beberapa insiden demonstratif yang bisa saja muncul tiap saat.

Pada setiap fase perumusan masalah kebijakan seperti telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dipahami bahwa tahapan tersebut diliputi oleh kondisi konflik di antara berbagai kelompok yang terlibat dan aktif dalam proses tersebut. Biasanya kelompok ini disebut sebagai kelompok kepentingan (*interest group*) dalam proses kebijakan. Terdapat tiga model yang dapat digunakan untuk menganalisis ruang lingkup kelompok kepentingan yang terkait dengan masalah kebijakan, yaitu (1). Kepentingan sendiri (*Self-interest*), atau kepentingan individu bila perumus kebijakan secara individu; (2). Kepentingan organisasi (*Organization interest*), kepentingan kolektif atau kepentingan perumus kebijakan melalui anggota

organisasi; dan (3). Kepentingan ekstra organisasi, yaitu kepentingan yang lebih luas dari lingkungan kebijakan atau kepentingan perumus kebijakan sebagai warga negara. Hogdkinson (1978).

Berbagai bentuk kelompok kepentingan tersebut kemudian dalam prakteknya seringkali dibentuk dan diadakan dengan maksud dan kepentingan untuk meningkatkan kualitas apa yang diwakilkan kepadanya, sehingga dapat memberikan kontribusi pada kelompok yang diwakilinya secara lebih optimal. Kepentingan yang diwakili dalam dimensi organisasi dan kolektivitas dan ekstra organisasi dapat memberikan nuansa kepentingan yang lebih adaptif ketimbang kepentingan yang hanya memperhatikan kepentingan diri dan kelompoknya saja. Hal ini dapat dipahami bahwa meskipun berbagai desakan kepentingan diberikan pada proses perumusan masalah kebijakan, maka secara pragmatis keseluruhannya ditentukan oleh sejauhmana kelompok kepentingan memberikan tekanan pada otoritas kebijakan dalam perpektif arena kebijakan untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingannya. Dengan cara seperti ini diharapkan menjadi referensi di dalam menjembatani ragam kepentingan yang terkait dengan kebijakan tertentu.

C. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD

1. Konsep interaksi pemerintah daerah dan DPRD

Sejalan dengan perubahan pola pelaksanaan pemerintahan ke arah desentralisasi, maka juga terdapat tuntutan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilandasi oleh prinsip-prinsip demokrasi dan *good governance*. Tjokroamidjojo (2001:19-25) menyebutkan bahwa

Good governance adalah suatu bentuk paradigma baru manajemen pembangunan yang dilakukan melalui sinergi antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dengan melakukan pemberdayaan masyarakat, pengembangan istitusi yang sehat, menunjang sistem produksi yang efisien dan mendorong adanya perubahan yang terencana (*planned change*).

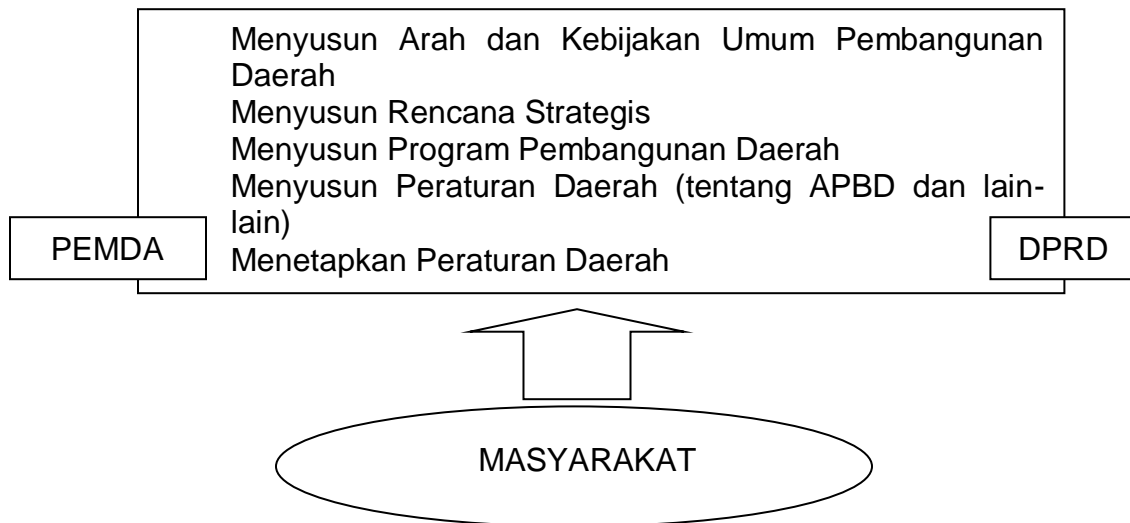
Sedangkan United Nations Development Programme (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*” (LAN, 2000:5). Menurut definisi ini, *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic, political, dan administrative*. *Economics governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi

terhadap *equity, poverty dan quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan, sedangkan *administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state (negara atau pemerintahan)*, *private sektor (sektor swasta atau dunia usaha)*, dan *society (masyarakat)*, yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Lembaga Administrasi Negara (2000:6-8) mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*).

Dalam kerangka *good governance* seperti disebutkan di atas, lebih mementingkan tindakan bersama (*colletive action*), dalam kerangka ini keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan memaksakan berlakunya kebijakan tersebut harus ditinggalkan dan diarahkan kepada proses kebijakan yang lebih inklusif, demokratis dan partisipatif. Masing-masing aktor kebijakan harus berinteraksi dan saling memberikan pengaruh (*mutually inclusive*). 'Kebijakan publik yang paling efektif dari sudut pandang teori *governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi' (Rhodes, 1996; Stoker, 1998; dalam Putra (2003:78)).

Adanya proses interaksi antara institusi penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat dan interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD

pada proses formulasi kebijakan pemerintahan daerah dapat digambarkan pada Gambar 6 berikut :



Gambar 6. Perencanaan kebijakan pemerintahan daerah
(Hanif Nurcholiz, 2005)

Dari gambar 6 di atas dapat dipahami dalam kerangka interaksi, proses kebijakan harus dilandasi oleh aspirasi dan pemenuhan kepentingan serta kebutuhan masyarakat daerah yang kemudian diformulasi dan dilaksanakan serta diawasi oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Penerapan desentralisasi melalui UU No. 32/2004 telah membentuk dinamika politik lokal yang memiliki karakteristik tersendiri sesuai dengan kondisi daerah. Dinamika ini juga terlihat dalam bentuk interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD sebagai wujud dari fungsi mengatur (*policy formulation*) dan fungsi mengurus (*policy implementation*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah bersama DPRD. Interaksi kedua lembaga penyelenggara

pemerintahan daerah tersebut menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan pemerintahan daerah, walaupun sebenarnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya ditentukan oleh proses interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD, tetapi tentu juga melibatkan interaksi dengan berbagai institusi pusat maupun pemerintah propinsi. Seperti diungkapkan Rondinelli (1983:27) bahwa salah satu faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi adalah interaksi antara penyelenggara pemerintahan di tingkat lokal. Dalam konteks ini interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD sebagai institusi utama yang melaksanakan tanggung jawab mengelola urusan daerah menjadi salah satu faktor penting keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Kebijakan APBD yang merupakan fungsi mengatur menjadi faktor penting dan menentukan keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah karena APBD mencerminkan komitmen dan perwujudannya oleh pemerintah daerah dan DPRD sebagai representasi masyarakat lokal. Setiap kebijakan yang ditetapkan merupakan hasil bekerjanya sebuah proses politik, dalam hal ini interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD selama proses berlangsung mencerminkan penggunaan dan distribusi kekuasaan serta tarik menarik kepentingan untuk mempengaruhi alokasi sumber daya yang tersedia. Sebagaimana diungkap oleh Santoso (1988:7), "kebijakan publik adalah bagian yang penting dalam suatu proses politik". Dalam analisa sistem mengenai kehidupan politik, kebijaksanaan publik suatu bagian dari

out-put yang dihasilkan oleh proses pembuatan keputusan di dalam sistem politik. Jadi analisis kebijakan sesungguhnya adalah bagian dari analisis mengenai proses politik.

Berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* dan demokrasi lokal, APBD tidak hanya merupakan domain dari pemerintah daerah dan DPRD, tetapi juga merupakan kepentingan masyarakat sebagai *stakeholders* utama yang diwakili oleh kedua institusi tersebut. Oleh karena itu dalam penyusunan APBD sebagai kebijakan publik dalam kerangka pemerintahan yang baik, harus dilandasi prinsip demokrasi, transparansi, akuntabel serta memenuhi aspek keadilan bagi masyarakat daerah.

Keterbukaan (transparansi) dalam berbagai proses pengambilan keputusan akan mendorong partisipasi masyarakat dan membuat para penyusun kebijakan publik menjadi bertanggung gugat (*accountable*) kepada semua yang berkepentingan (*stakeholders*) dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik. Transparansi adalah kondisi minimum bagi partisipasi masyarakat dan merupakan awal terwujudnya akuntabilitas.

Prinsip partisipatif menunjukkan bahwa masyarakat yang akan memperoleh manfaat dari suatu kebijakan publik harus turut serta didalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain, masyarakat menikmati faedah kebijakan publik tersebut bukan semata-mata produk kebijakan tersebut tetapi dari keikutsertaan dalam prosesnya. Prinsip partisipatif dalam penyusunan kebijakan publik membantu terselenggaranya proses perumusan

kebijakan yang tepat sesuai dengan kebutuhan, dan memudahkan penentuan prioritas (transparansi).

Interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan bagian dari proses interaksi sosial sebagai sebuah proses sosial yang terdapat dalam dinamika kehidupan masyarakat. Menurut Soekanto (2006:53) masyarakat mempunyai bentuk-bentuk struktural yang meliputi: kelompok sosial, kebudayaan, lembaga sosial, stratifikasi, dan kekuasaan. Berdasarkan hal tersebut maka keberadaan pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari struktur sosial tersebut, sedangkan perubahan dan perkembangan yang terjadi adalah cermin dari dinamika tertentu karena adanya hubungan timbal balik diantara bentuk-bentuk struktural masyarakat tersebut baik secara perorangan maupun secara kelompok. Berdasarkan pendapat di atas Soekanto (2006:54) memberi batasan bahwa proses sosial merupakan cara-cara berhubungan yang dilihat apabila orang-perorangan dan kelompok-kelompok sosial saling bertemu dan menentukan sistem serta bentuk-bentuk hubungan tersebut atau apa yang akan terjadi apabila ada perubahan-perubahan yang menyebabkan goyahnya pola kehidupan yang telah ada atau dengan kata lain proses sosial diartikan sebagai pengaruh timbal balik antara pelbagai segi kehidupan bersama, misalnya pengaruh mempengaruhi antara sosial dengan politik, politik dengan ekonomi, ekonomi dan hukum dan seterusnya.

Bentuk umum proses sosial adalah interaksi sosial yang juga dapat dinamakan proses sosial, oleh karena itu interaksi sosial merupakan syarat utama terjadinya aktivitas-aktivitas sosial. Dalam hal ini pengertian interaksi difokuskan kepada hubungan timbal balik yang saling mempengaruhi diantara orang atau institusi, oleh karena itu interaksi hanya akan terjadi bila terdapat reaksi dari kedua belah pihak yang terlibat didalamnya.

Soekanto mengemukakan (2006:58), "syarat terjadinya interaksi sosial adalah adanya kontak sosial (*social contact*) dan adanya komunikasi". Kontak sosial dapat berlangsung dalam 3 bentuk yaitu antara orang-perorangan, antara orang perorangan dengan suatu kelompok dan antara kelompok manusia dengan kelompok manusia lainnya. Dalam konteks penelitian ini interaksi DPRD dengan pemerintah daerah merupakan kontak sosial dalam bentuk kelompok dengan kelompok.

Ditinjau dari sudut pandang organisasi, bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan suatu organisasi. Organisasi, baik yang bersifat publik, swasta, maupun organisasi sosial, adalah suatu yang abstrak, sulit dilihat tetapi dapat dirasakan eksistensinya. Bahkan dapat dikatakan bahwa hampir dalam semua aspek kehidupan, manusia bersentuhan dengan organisasi. Dengan demikian tepatlah apabila manusia disebut sebagai "manusia organisasi" (*Homo Organismus*).

Sifat abstrak organisasi menyebabkan cakupannya menjadi sangat luas, sehingga studi mengenai organisasi dapat dilakukan menurut berbagai sudut pandang yang berbeda. Ada tiga pendekatan dalam mengkaji organisasi yaitu pendekatan klasik, pendekatan neoklasik, dan pendekatan modern. Pendekatan dalam teori organisasi sangat dipengaruhi cara yang digunakan mendiagnosis masalah organisasi. (Robbins, 1994:56-58, Hodges dan Anthony, 1988).

2. Karakteristik interaksi pemerintah daerah dan DPRD

Interaksi yang terjadi umumnya berbentuk kerjasama (*cooperation*) dan bahkan pertikaian atau pertentangan (*competition*). Gillin dan Gillin dalam Soekanto (2006:64) menyatakan penggolongan proses sosial yang timbul sebagai akibat adanya interaksi sosial yaitu :

Proses interaksi *assosiatif* terbagi dalam bentuk-bentuk ;

1. Kerjasama (*corporation*)
2. Akomodasi (*accomadation*), yang terbagi dalam *coercion*, *compromise*, *arbitration*, *mediation*, *concilitation*, *toleration*, *stalemate*, *adjudication*
3. Asimimilasi (*assimilation*)

Sedangkan proses interaksi *disosiatif* terbagi dalam bentuk-bentuk :

1. Persaingan (*competition*)
2. Kontraversi (*contraversion*)

3. Pertentangan, pertikaian (*conflict*)

Interaksi dalam proses asosiatif diwujudkan dalam bentuk kerjasama maupun persetujuan. Soekanto (2006:65) menjelaskan bahwa “proses asosiatif terbagi dalam dua bentuk interaksi yaitu kerjasama (*cooperation*) dan akomodasi (*accomodation*)”.

Menurut para sosiolog, bentuk interaksi paling utama adalah kerjasama diantara orang perorangan atau antar kelompok sebagai suatu usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama. Kerjasama yang dijalin oleh dua orang atau lebih atau kelompok ini memiliki fungsi penting, seperti dijelaskan oleh Cooley dalam Soekanto (2006:66).

Kerjasama timbul apabila orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama dan pada saat bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut, kesadaran akan adanya kepentingan-kepentingan yang sama dan adanya organisasi merupakan fakta-fakta yang penting dalam kerjasama yang berguna.

Timbulnya kerjasama tentu didasari oleh orientasi masing-masing individu sebagai bagian dari sebuah kelompok (*in-group*) dengan kelompok lainnya (*out-group*). Menguat atau melemahnya kerjasama yang dibangun antara dua kelompok ditentukan oleh berbagai aktivitas eksternal yang berdampak pada kedua kelompok yang saling bekerjasama. Jika aktivitas tersebut mengancam nilai, kepentingan dan eksistensi kelompok-kelompok

yang menjalin kerjasama tersebut maka akan terjadi penguatan kerjasama yang dibangun (Soekanto, 2006:66).

Menurut Thompson dan McEwen dalam Soekanto (2006:68) mengidentifikasi lima bentuk kerjasama yaitu, kerukunan, tawar-menawar (*bargaining*), kooptasi (*co-optation*), koalisi (*coalition*), *joint venture*. Mengacu pada bentuk-bentuk kerjasama tersebut maka interaksi pemerintah daerah dengan DPRD dapat digolongkan ke dalam bentuk tawar menawar (*bargaining*), kooptasi dan koalisi. Tawar menawar mencerminkan pertukaran kepentingan, barang dan jasa diantara dua kelompok atau lebih yang diikat melalui perjanjian. Kooptasi adalah masuknya atau diterimanya unsur-unsur baru pada kepemimpinan atau pelaksanaan politik dalam organisasi melalui suatu proses sebagai upaya menjaga kestabilan. Bentuk koalisi merupakan interaksi melalui kombinasi antara dua organisasi atau lebih karena memiliki tujuan bersama. Dalam pelaksanaannya koalisi yang dibentuk ini dapat menimbulkan ketidakstabilan karena tiap-tiap organisasi memiliki nilai dan struktur yang berbeda, namun adanya tujuan bersama yang ingin dicapai maka koalisi tersebut akan mengarah kepada kooperatif.

Bentuk interaksi lainnya yang termasuk dalam proses asosiatif adalah akomodasi (*accommodation*). Bentuk ini pada dasarnya adalah upaya dalam mengatasi pertentangan atau konflik yang terjadi antara organisasi yang satu dengan yang lainnya tanpa menimbulkan kekalahan atau kerugian organisasi yang terlibat di dalamnya. Menurut Soekanto (2006:69) dalam akomodasi

terdapat beberapa tujuan yaitu: pertama mengurangi pertentangan yang terjadi dengan menghasilkan solusi baru yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang terlibat dan kedua untuk mengatasi atau mencegah terjadinya konflik sebagai akumulasi pertentangan yang terjadi.

Akomodasi memiliki beberapa bentuk, seperti dijelaskan Soekanto (2006:70), yaitu *coercion*, *compromise*, *arbitration*, *mediation*, *toleration*, *stalemate* dan *adjudication*. Terkait dengan interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam formulasi APBD dapat dikategorikan dalam bentuk akomodasi yang mungkin terjadi yaitu : *coercion*, yaitu suatu bentuk akomodasi yang terjadi karena adanya unsur keterpaksaan, karena kelompok/organisasi yang satu berada pada posisi yang lemah dibandingkan dengan organisasi atau kelompok lainnya.

Bentuk paksaan ini dapat dilakukan secara fisik (langsung), misalnya dengan pangarahan masa/simpatian dari kelompok/organisasi tertentu untuk menekan kelompok/orgainisasi lawannya ataupun dilakukan secara psikologis (tidak langsung) yaitu dengan membentuk opini publik yang bersifat menekan atau bahkan menyebarkan opini buruk (*black propaganda*). Kedua *compromise*, adalah bentuk akomodasi yang terjadi jika organisasi/kelompok yang saling berinteraksi mengurangi tuntutanannya untuk mencapai kesepakatan. (Soekanto, 2006:70).

Sementara itu proses disosiatif adalah *opoptional proses* yang secara mendasar dapat diartikan sebagai upaya orang perorangan atau kelompok

untuk mencapai tujuan tertentu. Proses disosiatif ini dapat diidentifikasi dalam tiga bentuk yaitu persaingan (*competition*), kontraversi (*controvertion*) dan pertentangan atau pertikaian (*conflict*). Gillin dan Gillin dalam Soekanto (2006:83), menjelaskan bahwa persaingan dapat diartikan sebagai suatu proses sosial dimana individu atau kelompok-kelompok manusia yang bersaing, mencari keuntungan melalui bidang-bidang kehidupan yang pada suatu masa tertentu menjadi pusat perhatian umum, baik perseorangan maupun kelompok dengan cara menarik perhatian publik atau dengan mempertajam prasangka yang telah ada tanpa mempergunakan ancaman atau kekerasan.

Proses dissosiatif dalam bentuk kontravensi terjadi diantara bentuk persaingan dan pertentangan atau pertikaian yang ditandai oleh sikap atau perilaku ketidaksukaan yang tersembunyi terhadap orang perorang atau kelompok namun tidak sampai mengarah kepada pertikaian ataupun jika terjadi cenderung tertutup. Wiese dan Becker dalam Soekanto (2006:88) menjelaskan terdapat lima bentuk kontravensi yaitu :

1. Umum, aktivitas yang tergolong dalam bentuk ini antara lain penolakan, protes dan perlawanan.
2. Sederhana, dalam bentuk ini aktivitas yang dilakukan antara lain mengecam, menyangkal pernyataan pihak lawan dan memfitnah.
3. Intensif, bentuk kontravensi yang meliputi aktivitas penghasutan dan menyebarkan desas-desus.

4. Rahasia, suatu bentuk kontravensi melalui memberikan rahasia kelompok kepada pihak lawan atau penghianatan.
5. Taktis, bentuk kontravensi melalui aktivitas untuk mengganggu pihak lawan seperti yang terjadi pada kampanye pemilihan umum.

Proses disosiatif dengan bentuk yang ekstrem adalah pertikaian atau pertentangan. Seperti dijelaskan Wiese dan Becker dalam Soekanto (2006:88), yaitu suatu proses sosial dimana individu atau kelompok berusaha untuk memenuhi tujuannya dengan jalan menentang pihak lawan yang disertai dengan ancaman dan atau kekerasan.

Pertentangan yang terjadi tidak selalu berdampak negatif tetapi juga dapat berakibat positif yang ditentukan oleh fokus permasalahannya serta struktur sosial masyarakat yang menyangkut nilai, tujuan dan kepentingan. Pertentangan tidak akan berdampak negatif jika tidak bertolak belakang dengan pola-pola hubungan sosial yang telah melembaga (Soekanto, 2006:91). Salah satu bentuk pertentangan yang sering muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pertentangan politik yang menyangkut upaya kelompok-kelompok untuk menjadikan kepentingannya sebagai prioritas kebijakan.

3. Tipologi interaksi pemerintah daerah dan DPRD

Interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD dalam memformulasikan kebijakan publik khususnya dalam hal ini APBD dapat

mencerminkan proses-proses interaksi dalam bentuk asosiatif maupun disosiatif yang memiliki dinamika tersendiri sesuai dengan karakteristik lokal sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah.

Proses penetapan berbagai kebijakan pemerintah seperti disebutkan Wibawa (1994:27) ...merupakan sebuah proses politik dalam menetapkan pilihan-pilihan prioritas dan mengalokasikan sumber daya yang berdasarkan berbagai alternatif-alternatif dari berbagai kelompok, yang pada akhirnya ditentukan oleh kekuasaan atau kewenangan pemerintah daerah bersama DPRD yang saling berinteraksi.

Dengan demikian dalam hal ini interaksi pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan DPRD. Interaksi kekuasaan ini dijelaskan oleh Stone (1995:280), bahwa terdapat tiga pola kekuasaan yaitu pertama, kekuasaan dapat terjadi pada interaksi personal maupun kelompok, kedua, penggunaan kekuasaan tidak hanya menyangkut maksud atau tujuan tetapi juga menyangkut situasional, ketiga, interaksi kekuasaan merupakan wujud dari *systemic power* yang membentuk tipe-tipe interaksi kekuasaan.

Pengertian kekuasaan disini dapat dipahami tidak sebatas kekuasaan yang didapatkan secara legal formal tetapi juga menyangkut penguasaan atas sumber daya, data, pengetahuan, informasi maupun kapasitas individu maupun kelembagaan.

Menurut Stone (1995:282) terdapat 4 (empat) tipe interaksi dalam penggunaan kekuasaan antar institusi yaitu:

1. *Decisional*, interaksi terbentuk karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh masing-masing kelompok yang terlibat untuk memperjuangkan kepentingannya atau dalam konteks kebijakan adalah untuk menetapkan pilihan-pilihan akhir kebijakan. Interaksi ini juga dapat terjadi karena adanya kelompok kepentingan seperti bisnis yang secara langsung memberikan dukungan kepada pihak atau kelompok tertentu seperti pada saat pemilihan umum atau kampanye.
2. *Anticipated Reaction*, interaksi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu. Hal ini misalnya dapat terjadi bila pemerintah daerah berupaya mengakomodir keinginan DPRD sepanjang hal tersebut memberi manfaat kepada pemerintah karena jika tidak dilaksanakan dikhawatirkan reaksi dari DPRD akan berdampak pada terhambatnya penetapan kebijakan.
3. *Nondecision Making*, interaksi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Interaksi tipe ini juga dapat melibatkan pihak ketiga atau eksternal untuk mendukung salah satu aktor kebijakan. Pengaruh eksternal ini menjadi bagian dari kekuasaan dan kepentingan elit. Dalam

kontek ini dapat terjadi misalnya pemerintah daerah karena lebih mempunyai sumber daya dapat mempengaruhi proses pengambilan kebijakan.

4. *Systemic*, interaksi yang secara tidak langsung dipengaruhi oleh sistem seperti sistem politik, ekonomi, sosial. Hal ini diidentifikasi melalui perilaku elit/pejabat yang berpihak kepada kelompok kepentingan tertentu. Dalam tipe interaksi ini penggunaan kekuasaan dilakukan oleh tiga kelompok atau aktor yang menempatkan pejabat publik pada posisi tengah. Interaksi tidak langsung ditandai terjadinya interaksi antara kelompok kepentingan yang berusaha untuk mempengaruhi elit kebijakan dengan tujuan agar kepentingannya dapat menjadi pilihan kebijakan, namun di satu sisi, penggunaan dukungan kelompok kepentingan dinilai strategis oleh elit kebijakan untuk memperkuat prioritas pilihan kebijakannya.

Berdasarkan pendapat di atas, maka interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD yang terjadi baik dalam kerangka proses asosiatif maupun disosiatif berlangsung tipe-tipe interaksi yaitu *decisional*, *anticipated reaction*, *non decision making* dan *systemic*.

Tipe interaksi yang berlangsung dalam kerangka asosiatif ini menurut Levine dan White (Parson,2005:484) dapat dikategorikan pada pendekatan *organizational exchange*. Pada pendekatan ini terjadinya interaksi didasari

oleh tujuan bersama serta kekuasaan dan sumber daya yang dimiliki masing-masing kelompok, sehingga melalui interaksi, diharapkan penggunaan kekuasaan dan sumber daya secara bersama akan mempermudah tercapainya tujuan serta memberikan keuntungan pada masing-masing kelompok yang terlibat.

Adapun tipe-tipe interaksi yang berlangsung dalam kerangka proses disosiatif menurut Levine dan White, mencerminkan pendekatan *power and resources dependency* (Parson,2005:485). Pada konteks ini, interaksi yang terjadi disebabkan adanya suatu organisasi yang memiliki kekuasaan dan sumber daya yang lebih kuat dibanding dengan pihak lainnya sehingga mendominasi dan lebih mempengaruhi, sebaliknya organisasi yang lebih lemah secara kekuasaan dan sumber daya akan mengalami ketergantungan.

a. Tipe-tipe interaksi dalam proses asosiatif

Terjadinya kerjasama atau kesepakatan bersama yang berlangsung dalam suatu interaksi merupakan karakteristik utama dalam proses asosiatif. Dalam kerangka asosiatif ini berlangsung tipe-tipe interaksi yaitu *decisional*, *anticipated reaction*, *non decision making* dan *systemic*.

1) Interaksi tipe *decisional*

Interaksi antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam tipe *decisional* terjadi karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh kedua institusi tersebut secara langsung. Pada formulasi kebijakan, dalam

kontek ini formulasi APBD pemerintah daerah dan DPRD memiliki wewenang untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan anggaran daerah. Perbedaan kepentingan dan isu publik yang menjadi fokus masing-masing institusi tersebut menjadi titik tolak digunakannya wewenang maupun sumber daya yang dimiliki untuk memprioritaskan kepentingan dan isu tersebut.

Dalam kerangka proses asosiatif, interaksi kekuasaan ini dapat dilakukan misalnya melalui tawar menawar (*bargaining*) yang di dalamnya mencerminkan pertukaran kepentingan antara pemerintah daerah dan DPRD yang akan dirumuskan dalam prioritas pilihan kebijakan anggaran. Interaksi ini juga dapat berlangsung melalui bentuk akomodasi misalnya *coercion* dimana pemerintah daerah terpaksa mengakomodasi kepentingan DPRD untuk menghindari atau mengurangi tekanan DPRD pada saat proses formulasi, misalnya dapat dengan penundaan jadwal sidang sehingga memperlambat proses perumusan. Bentuk *coercion* ini dapat pula berlangsung sebaliknya yaitu, DPRD terpaksa menerima usulan prioritas kebijakan pemerintah daerah yang dapat dilakukan melalui penggalangan opini publik bahwa DPRD cenderung memperhatikan kepentingan konstituennya daripada masyarakat lokal secara keseluruhan.

2) Interaksi tipe *anticipated reaction*

Interaksi tipe *anticipated reaction* merupakan interaksi langsung namun penggunaan kekuasaan atau kewenangan oleh Pemerintah Daerah

dan DPRD bersifat tidak langsung sebagai dampak dari struktur kekuasaan yang terbentuk. Wewenang DPRD untuk ikut menetapkan kebijakan lokal, melakukan pengawasan dan menilai kinerja pemerintah daerah mengakibatkan dilakukannya langkah-langkah antisipatif oleh pemerintah daerah, seperti memenuhi kepentingan DPRD untuk melancarkan kebijakan maupun implementasinya.

Dalam kerangka proses asosiatif, interaksi ini dapat terjadi dalam bentuk kooptasi, dimana pemerintah daerah menerima kewenangan DPRD ini untuk menjaga kestabilan pemerintahan daerah. Tipe interaksi ini juga dapat terjadi dalam bentuk akomodasi, misalnya *coercion* atau atas dasar keterpaksaan pemerintah daerah untuk menerima atau mengikuti kepentingan DPRD. Perbedaannya dengan tipe interaksi *decisional* adalah, DPRD tidak secara langsung menggunakan wewenangnya untuk mempengaruhi pemerintah daerah, tetapi dilakukan atas dasar inisiatif pemerintah daerah mengingat wewenang dan kekuasaan DPRD atau sebaliknya.

3) Interaksi tipe *non decisional making*

Pada interaksi tipe *non decisional making*, pemerintah daerah dan DPRD saling menggunakan wewenang maupun sumber daya yang dimilikinya untuk mempengaruhi kebijakan, baik menyangkut substansi maupun konteks yang melingkupinya, antara lain opini publik, isu kelompok

kepentingan/eksternal yang mendukung atau menentangnya serta proses penyusunannya. Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD tipe ini melibatkan kelompok ketiga atau eksternal seperti kelompok bisnis maupun *civil society organization* untuk mendukungnya. Secara tidak langsung pemerintah daerah mempengaruhi DPRD atau sebaliknya, melalui desakan kelompok kepentingan untuk menentukan prioritas kebijakan anggaran. Interaksi ini dapat berlangsung dalam kerangka proses asosiatif misalnya melalui kooptasi yaitu diterimanya tuntutan tersebut untuk menjaga stabilitas. Bagi pemerintah daerah, bentuk ini dapat melancarkan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan untuk DPRD dapat meningkatkan dukungan atau legitimasi politiknya. Selain itu interaksi ini juga dapat berlangsung dalam akomodasi yaitu *coercion*, karena adanya tekanan seperti protes masa atau tekanan psikis misalnya melalui penggalangan opini publik yang menekan pemerintah daerah atau DPRD dalam menentukan prioritas kebijakan.

4) Interaksi tipe *systemic*

Tipe interaksi *systemic* dipengaruhi secara tidak langsung oleh sistem (politik, ekonomi, sosial) yang melingkupinya. Dalam konteks ini, pemerintahan daerah maupun DPRD dalam menentukan pilihan atau prioritas kebijakan tidak terlepas dari kepentingan dan tuntutan berbagai kelompok kepentingan. Kepentingan dari suatu kelompok kepentingan yang

memiliki sumber daya lebih besar dibandingkan dengan kelompok lainnya cenderung untuk lebih berpengaruh dan memiliki akses yang lebih luas terhadap proses kebijakan anggaran.

Pada kerangka ini, kelompok kepentingan menggunakan kekuasaan pemerintah daerah maupun DPRD untuk menetapkan kepentingannya sebagai prioritas kebijakan, namun kondisi ini dapat berlaku sebaliknya, yaitu, kekuatan dari satu kelompok kepentingan seringkali dijadikan sumber daya oleh pemerintahan daerah maupun DPRD untuk menjadikan kepentingannya sebagai prioritas kebijakan dan sebagai landasan untuk menunda kepentingan kelompok masyarakat lainnya dalam prioritas kebijakan.

Perbedaan antara tipe ini dengan tipe *non decisional making* terletak pada kondisi yang melingkupinya. Pada tipe *systemic*, pemerintahan daerah maupun DPRD dalam kondisi dan isu tertentu harus menggalang dukungan dari kelompok kepentingan tertentu yang dinilai strategis untuk memperkuat prioritas kebijakan anggaran yang diusung, baik oleh pemerintahan daerah maupun DPRD, sedangkan pada tipe *non decisional making*, penggalangan dukungan melalui kelompok kepentingan bersifat pasif dan umum.

Isu maupun kepentingan pemerintahan daerah yang mendapat dukungan kelompok kepentingan tidak dapat menjadi prioritas ketika DPRD dengan isu dan kepentingan mendapatkan dukungan dari kelompok kepentingan lainnya yang lebih kuat atau sebaliknya. Proses asosiatif yang terbentuk dari tipe *systemic* ini dapat berlangsung dalam kerjasama yang

cenderung melalui kooptasi ataupun akomodasi dengan kecenderungan *coercion*.

b. Tipe-tipe interaksi dalam proses disosiatif

Oppositional processes atau interaksi proses disosiatif ini terjadi karena adanya upaya dari masing-masing kelompok yang berinteraksi untuk memperjuangkan kepentingannya, yang dapat memiliki bentuk persaingan (*competition*), kontravensi (*contravention*) dan pertentangan atau pertikaian (*conflict*). Tipe-tipe interaksi yaitu, *decisional*, *anticipated reaction*, *non-decisional making* dan *systemic* juga dapat berlangsung dalam kerangka proses disosiatif.

1) Interaksi tipe *decisional*

Penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki pemerintah daerah dan DPRD dalam interaksi tipe ini yang bersifat langsung dapat terjadi pula dalam kerangka disosiatif. Perbedaan isu dan kepentingan yang diusung oleh pemerintah daerah dan DPRD seringkali menjadi landasan bagi masing-masing institusi pemerintahan daerah tersebut untuk saling mendominasi dengan menggunakan wewenang yang dimilikinya.

Upaya ini juga dapat bergerak menjadi kontravensi, misalnya melalui aktivitas menolak usulan prioritas kebijakan atau menunda penetapan anggaran untuk memberikan kesempatan kepada masing-masing pihak melakukan negosiasi, namun jika upaya ini gagal maka kontravensi akan

mengarah terjadinya konflik. Baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah maupun DPRD. Pada umumnya ketika terjadi konflik antara pemerintah daerah dan DPRD dalam formulasi kebijakan dalam anggaran maka akan diselesaikan dalam bentuk *coercion*. Dalam bentuk ini pemerintah daerah ataupun DPRD terpaksa menerima prioritas kebijakan yang akan ditetapkan dalam anggaran.

2) Interaksi tipe *anticipated reaction*

Pada tipe *anticipated reaction*, interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari kekuasaan atau wewenang yang dimilikinya, namun tidak bersifat langsung karena terjadinya adalah dampak dari tatanan struktur kekuasaan yang ada. Penetapan kebijakan yang menjadi wewenang pemerintah daerah dan DPRD mendorong kedua institusi tersebut saling mengakomodasi kepentingannya masing-masing,

Namun demikian, tipe interaksi *anticipated reaction* ini juga dapat terjadi dalam rangka proses disosiatif. Upaya-upaya pemerintah daerah untuk mengakomodasi kepentingan DPRD dapat bergerak ke arah kontravensi dengan tujuan mengurangi tekanan struktural kekuasaan DPRD yang dalam perjalanannya dinilai dapat menghambat usulan prioritas kebijakan dan implementasinya oleh pemerintah daerah. Bentuk kontravensi ini, misalnya dapat dilakukan secara intensif melalui aktivitas penggalangan isu publik untuk menekan DPRD, demikian pula sebaliknya. Jika kontravensi ini disertai

bentuk penolakan yang dilakukan oleh masing-masing institusi maka akan mengarah terjadinya konflik. Penyelesaian konflik yang terjadi pada interaksi ini dapat berakhir melalui dominasi pemerintah daerah ataupun DPRD yang semakin menguat.

3) Interaksi tipe *non decisional making*

Interaksi dengan tipe ini menunjukkan penggunaan kekuasaan secara tidak langsung oleh pemerintah daerah dan DPRD untuk saling memprioritaskan kepentingannya dalam kebijakan anggaran. Proses disosiatif yang melingkupi tipe *non decisional making* dapat berlangsung melalui bentuk persaingan antara pemerintah daerah dan DPRD untuk saling menggalang dukungan dari berbagai kelompok kepentingan dalam menetapkan prioritas dalam menetapkan kebijakan anggaran. Pemerintah daerah dengan dukungan kelompok kepentingan yang lebih kuat akan dapat mendominasi pilihan kebijakan dalam perumusan anggaran terhadap DPRD, demikian pula sebaliknya.

Namun persaingan ini dapat mengarah pada terjadinya kontravensi ketika pemerintah daerah ataupun DPRD, misalnya melakukan aktivitas penolakan atau menggalang dukungan melalui penyebaran isu yang menyudutkan kerjasama antara pemerintah daerah dengan kelompok bisnis untuk mendukung prioritas kebijakan tertentu atau sebaliknya dilakukan oleh

pemerintah daerah yang menyudutkan kerjasama DPRD dengan kelompok bisnis.

4) Interaksi tipe *systemic*

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam proses formulasi kebijakan publik pada dasarnya secara tidak langsung dipengaruhi oleh sistem (politik, ekonomi dan sosial) yang melingkupinya. Dalam tipe *systemic* ini salah satu wujud dari pengaruh eksternal adalah tuntutan dan kepentingan dari berbagai kelompok masyarakat seperti pihak swasta maupun *civil society*.

Kelompok kepentingan yang memiliki kekuatan dan sumber daya yang lebih besar ini akan memiliki pengaruh yang lebih kuat kepada pemerintah daerah dan DPRD dalam proses formulasi kebijakan publik. Kondisi yang demikian akan berdampak pada tidak terakomodasinya kepentingan dari kelompok lain yang lebih lemah kekuatan dan sumber dayanya. Dari sisi kelompok kepentingan kondisi ini menjadi sarana untuk memprioritaskan kepentingannya melalui kekuasaan pemerintah daerah dan DPRD. Namun dari sisi pemerintah dan DPRD, keberadaan kelompok kepentingan ini dinilai strategis sebagai sarana untuk memperkuat pemerintah daerah dan DPRD dalam memprioritaskan pilihan kebijakan yang diusungnya serta mengesampingkan kepentingan kelompok lain.

Secara situasional penggalangan dukungan yang dilakukan oleh masing-masing institusi pemerintahan daerah tersebut melahirkan persaingan diantara keduanya yang dapat mengarah pada kontravensi, misalnya melalui bentuk taktis yaitu aktivitas yang dilakukan untuk menghambat pemerintah daerah atau DPRD dalam membangun dukungan dari kelompok yang strategis tersebut. Kemampuan pemerintah daerah atau DPRD untuk mengalang dukungan dengan kontravensi ini dapat berakhir pada menguat atau melemahnya prioritas kebijakan yang diusung oleh masing-masing institusi tersebut. Kontravensi ini juga dapat mengarah pada terjadinya pertikaian, walaupun pada akhirnya dalam proses formulasi kebijakan akan diakhiri melalui akomodasi dengan dominasi salah satu pihak, pemerintah daerah atau DPRD.

Sebagai suatu proses sosial yang melibatkan lembaga penyelenggara pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan, proses interaksi selain dipengaruhi oleh kewenangan atau kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga akan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Menurut Agustino (2006:v), kekuasaan dan kewenangan memiliki akan menjadi pengaruh yang sangat efektif dalam setiap tindakan dan keputusan yang akan diambil oleh pemerintah. Kekuasaan dan kewenangan mengambil bentuknya dalam tiga elemen yaitu : *bargaining advantages, skill and will in using bargaining advantages* dan persepsi masing-masing aktor kebijakan terhadap kedua elemen kekuasaan tersebut.

Berkaitan dengan kewenangan ataupun kekuasaan sumber daya dalam interaksi pemerintahan, Cockburn yang dikutip Stoker (1991:91) menjelaskan bahwa terdapat 6 arena terjadinya interaksi kekuasaan dalam politik internal institusi pemerintah daerah yaitu :

1. *The joint elite or senior officer and councilors*
2. *The rulling party group and party causes*
3. *Councilors as ward representative*
4. *Inter-departemental conflicts*
5. *Intra-departemental relations*
6. *Inter-party deal*

Kekuasaan yang terbangun dalam proses interaksi institusi pemerintahan daerah terbagi antara *the joint elite or senior officers and councilors* (dalam konteks Indonesia adalah para pejabat senior seperti Sekretaris Daerah, Kepala Dinas atau Kepala Kantor) dan *councilors* (dalam konteks Indonesia adalah DPRD). Lebih lanjut Stoker (1991:91) menjelaskan untuk memahami politik internal yang melibatkan interaksi pemerintah dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintah perlu memahami elemen dinamis yang melingkupi proses interaksi yaitu :

1. Persepsi, menyangkut orientasi peran dari para pejabat senior pemerintah daerah dan anggota DPRD serta asumsi yang dibangun dalam masalah publik.

2. Sumber daya yang dimiliki, seperti posisi dalam hirarki kekuasaan, penguasaan informasi, kemampuan manajemen
3. Cara kerja yang meliputi strategi atau taktik yang digunakan.

Lebih lanjut Stoker (1991:91) menjelaskan, dalam elemen cara kerja ini terdapat kategori yang dapat diidentifikasi yaitu:

1. *negotiation*, sebagai proses saling memberi dan menerima (*take and give*) atau tawar menawar
2. *persuasion*, digunakan untuk saling mempengaruhi antara satu dengan lainnya dengan cara mengajukan gagasan, argumen dan bukti-bukti nyata.
3. *manipulation*, menyamarkan strategi dan merubah taktik dalam upaya mempengaruhi pihak lain.
4. *regulation*, yang merupakan adanya perbaikan atau koreksian/pembetulan terhadap pengajuan pihak lain agar dapat dicocokkan dengan pilihan utama.
5. *coersion*, paksaan untuk mengarahkan agar dapat dilakukan pengambilan kebijakan yang tepat.

Elemen-elemen dinamis tersebut akan mempengaruhi dan mengarahkan bentuk dan tipe interaksi yang terjadi dalam proses formulasi kebijakan publik, dalam hal ini interaksi pemerintah daerah dan DPRD Kota Makassar dalam penyusunan APBD tahun anggaran 2009.

D. Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

1. Pengertian anggaran pendapatan dan belanja daerah

Dengan berlandaskan pada dasar hukum di atas maka penyusunan APBD sebagai rencana kerja keuangan adalah sangat penting dalam rangka penyelenggaraan fungsi daerah otonom. Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa APBD sebagai alat /wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik (*public accountability*) yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program, di mana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar dirasakan oleh masyarakat umum.

Mardiasmo (1999:11) mengemukakan bahwa salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas di berbagai unit kerja. Penentuan besarnya penerimaan/ pendapatan dan

pengeluaran/belanja daerah tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu, DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Suatu anggaran yang telah direncanakan dengan baik hendaknya disertai dengan pelaksanaan yang tertib dan disiplin sehingga tujuan atau sasarannya dapat dicapai secara berdayaguna dan berhasilguna.

2. Prinsip-prinsip penyusunan anggaran daerah

Anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kurun waktu satu tahun.

Selain sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, APBD merupakan instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan

kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Sehubungan dengan hal tersebut agar APBD dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumberdaya, maka seluruh unsur penyelenggara pemerintahan daerah supaya mengambil langkah-langkah untuk mempercepat proses penyusunan dan pembahasan APBD agar persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD atas rancangan peraturan daerah tentang APBD dapat dilaksanakan sebelum tahun anggaran mulai berjalan.

Dalam kaitan itu, berdasarkan Permendagri Nomor 26/2006 maka penyusunan APBD Tahun 2007 agar memperhatikan prinsip sebagai berikut :

a. Partisipasi 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.

b. Transparansi dan akuntabilitas anggaran

APBD yang disusun harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis/objek belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, setiap pengguna anggaran harus

bertanggung jawab terhadap penggunaan sumber daya yang dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan.

c. Disiplin anggaran

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan antara lain bahwa; (a) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (b) 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; (c) 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 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 yang tinggi pula. Untuk menyeimbangkan kedua kebijakan tersebut pemerintah daerah

dapat melakukan diskriminasi tarif secara rasional guna menghilangkan rasa ketidakadilan. Selain daripada 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 dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan (a) penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai; (b) penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

f. Taat azas

APBD sebagai kebijakan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah didalam penyusunannya harus 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 dimaksud mencakup kebijakan yang berkaitan dengan keuangan daerah.

Tidak bertentangan dengan kepentingan umum mengandung 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 peraturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sebagai konsekuensinya bahwa rancangan peraturan daerah tersebut harus sejalan

dengan pengaturannya tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan menghindari adanya tumpang tindih dengan peraturan daerah lainnya, seperti: Peraturan Daerah mengenai Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan sebagainya.

E. Penyusunan Kebijakan Anggaran dalam Perspektif *Good Governance*

Jenkins (1978:5) merumuskan kebijaksanaan negara sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk pencapaiannya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut. Lebih lanjut, Udoji (1981) merumuskan secara terperinci pembuatan/penyusunan kebijakan negara (public policy making/policy formulation) sebagai keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi, monitoring dan peninjauan kembali/umpan balik. Menurut pendapat Ujodi, siapa yang

berpartisipasi dan peranannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri.

Secara lugas dan jelas Rosenberg (2001:4) berpendapat, bahwa penyusunan kebijakan adalah masalah pemutusan tentang siapa ? apa ? kapan ? dimana ? dan bagaimana? Sesuatu yang berkaitan dengan masyarakat dirumuskan.

Menurut Dror untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan diperlukan adanya suatu revolusi ilmiah dalam bentuk ilmu-ilmu kebijakan yang baru dengan paradigma baru. Ilmu kebijakan yang baru itu harus memuat teknik-teknik yang membantu proses pembuatan kebijakan menjadi lebih baik.

Sesuai dengan pendapat Dror (1978) tentang paradigma yang baru tersebut, maka ilmu-ilmu kebijakan seharusnya :

1. Berhubungan terutama dengan sistem-sistem pembinaan masyarakat, khususnya sistem perumusan kebijaksanaan negara. Hal tersebut tidak secara langsung menyangkut mengenai isi kebijaksanaan itu, tetapi mengenai metode-metode, pengetahuan-pengetahuan dan sistem-sistem yang telah diperbarui untuk pembuatan kebijaksanaan yang lebih baik;
2. Memusatkan perhatiannya pada sistem-sistem pembuatan kebijaksanaan negara pada jenjang makro (subnasional, nasional dan transnasional). Namun juga perlu memperhatikan proses

pembuatan keputusan individual, kelompok dan organisasi dilihat dari perspektif pembuatan kebijaksanaan negara;

3. Bersifat interdisipliner, dengan memfungsikan ilmu-ilmu perilaku dan manajemen serta menyerap elemen-elemen yang relevan dari disiplin-disiplin ilmu pengetahuan lainnya seperti ilmu fisika dan teknik;
4. Menggabungkan penelitian murni dan terapan dimana dunia nyata adalah merupakan laboratoriumnya yang utama;
5. Memanfaatkan pengetahuan dan pengalaman para pembuat kebijaksanaan dan melibatkan mereka sebagai partner dalam membangun ilmu-ilmu kebijaksanaan;
6. Mencoba untuk menyumbangkan pada pilihan nilai dengan meneliti implikasi-implikasi nilai tersebut dan isi nilai-nilai yang ada pada kebijaksanaan-kebijaksanaan alternatif;
7. Mendorong adanya “kreativitas yang terorganisir” seperti dalam menemukan alternatif-alternatif yang baru;
8. Menekankan baik pada pengembangan-pengembangan pembuatan kebijaksanaan masa lalu maupun antisipasinya pada masa depan sebagai pedoman pembuatan kebijaksanaan;
9. Terlibat secara intensif dengan proses perubahan dan dengan kondisi-kondisi perubahan sosial;

10. Menghargai proses pembuatan kebijaksanaan ekstra rasional dan irasional secara institusi dan kharisma dan mencoba memperbaiki proses ini dengan cara rasional;
11. Mendorong percobaan (eksperimentasi) sosial dan usaha-usaha untuk menemukan lembaga-lembaga sosial yang baru dan hukum-hukum baru bagi perilaku sosial dan politik;
12. Mempunyai kesadaran akan dirinya sendiri dan secara tetap memonitor serta mendesain kembali ilmu-ilmu kebijaksanaan;
13. Menyiapkan bara profesional untuk memenuhi jabatan-jabatan pembuat keputusan yang tidak akan mencampurkan missinya atau identifikasi dirinya dengan orientasi klinis dan analisa rasional terhadap masalah-masalah kebijaksanaan
14. Berhati-hati dalam membuktikan kebenaran dan keberhasilan data dan mempertahankan standar ilmunan;

Pada hakekatnya konsep *governance* menggambarkan adanya perubahan makna pemerintahan yaitu merujuk kepada : (1) suatu proses baru dalam memerintah (*a new process of governing*), (2) perubahan kondisi dalam tata aturan (*a changed condition of ordered rule*), dan (3) metode baru tentang peran serta masyarakat dalam pemerintah (*the new method by which society is governed*) (Rhodes, 1996:652-653).

Teori *Governance* dengan salah satu pendekatannya yang disebut *socio cybernatics approach* (Rhodes, 1996). Inti dari pendekatan ini adalah

bahwa sejalan dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleksnya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan (*policy making*), maka hasil akhir (*out come*) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan sektor pemerintah. Kebijakan publik yang efektif dari sudut pandang teori *governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi.

Pendekatan *governance* lebih mementingkan pada tindakan bersama (*collective action*). Keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan memaksakan berlakunya kebijakan tersebut akan ditinggalkan dan diarahkan ke arah proses kebijakan yang lebih inklusif, demokratis dan partisipatif. Masing-masing aktor akan berinteraksi dan saling memberi pengaruh (*mutually inclusive*) demi tercapainya kepentingan bersama.

Selain dari pada itu, pemerintah secara sistematis harus mendorong kompetisi antara organisasi-organisasi non-pemerintah dengan para individu atau pihak-pihak dalam berpartisipasi dan melakukan pengembangan analisis kebijakan sebagai bagian dari proses dimana kebijakan pemerintah tersebut ditentukan. Hal tersebut dikenal dengan pendekatan Pemerintah yang terbuka dan privatisasi masalah kebijakan (Williams, 1998:53).

Good governance mengarahkan kepada upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan proses manajemen pemerintahan sehingga kinerjanya

menjadi lebih baik. Pola dan gaya pemerintah harus segera dibenahi dan dikembangkan dengan menggunakan konsep *good governance* sebagaimana diuraikan oleh Stoker (1998:50) dalam lima proposisi pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai berikut :

1. *Governance refers to a complex set of institution and actors that are drawn from but also beyond government* (Kepemerintahan mengacu pada seperangkat institusi yang kompleks dan para pelaku yang terbentuk dari pemerintah maupun luar pemerintahan);
2. *Governance recognizes the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues* (Kepemerintahan mencermati pengaburan batasan-batasan dan pertanggungjawaban untuk pemecahan sosial dan ekonomi);
3. *Governance identifies the power dependence involved in the relationships between institution involved in collective action* (Kepemerintahan mengidentifikasi ketergantungan kekuasaan yang terlibat dalam hubungan diantara institusi dalam tindakan bersama);
4. *Governance is about autonomous self governing networks of actors* (Kepemerintahan merupakan hal penentuan jaringan kerja sendiri dari para pelaku yang bersifat otonom);
5. *Governance recognizes the capacity to get thing done which does not rest on the power of government to command or use its*

authority. It sees government as able to used new tools and techniques to steer and guide (Kepemerintahan mencermati kapasitas untuk mendapatkan segala sesuatu yang dikerjakan, dimana tidak menyandarkan pada kekuasaan pemerintah untuk mengkomando atau menggunakan otoritasnya. Kepemerintahan melihat pemerintah sebagai kemampuan untuk menggunakan alat dan teknik baru dalam menjalankan dan membimbing).

Dengan merujuk dari kelima proposisi tersebut maka dapatlah direkomendasikan bahwa untuk menyempurnakan mutu pemerintahan di Indonesia perlu memperhatikan faktor-faktor sebagai berikut :

1. Memanfaatkan seperangkat institusi dan aktor baik dari dalam maupun dari luar birokrasi pemerintahan. Pemerintah tidak perlu alergi atau curiga terhadap eksistensi berbagai macam institusi dan aktor di luar institusi pemerintah, bahkan sebaliknya hal itu bisa dimanfaatkan sebagai komponen penguat dalam mencapai tujuan bersama;
2. Trikotomi peran sektor pertama (pemerintah “plus” legislatif), sektor kedua (swasta) dan sektor ketiga (masyarakat) untuk menangani masalah-masalah sosial-ekonomi tidak perlu terjadi, karena peran mereka itu sekarang telah demikian membaur/kabur. Ketiga kekuatan tersebut seyogyanya menyatu dan padu, mempunyai

kepentingan dan komitmen yang sama tingginya atau mengatasi masalah-masalah sosial-ekonomi tersebut;

3. Adanya saling ketergantungan diantara ketiga kekuatan tersebut dan peran bersama (*collective action*). Tujuan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat, tidak perlu ada satu kekuatan manapun yang dominan melebihi yang lain, semuanya berinteraksi dan berinterelasi serta punya akses yang sama dalam berpartisipasi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
4. Walaupun masing-masing kekuatan tersebut diatas (pemerintah dan legislatif, swasta, dan masyarakat) telah memiliki jaringan kerja, tetapi begitu mereka menyatu dalam suatu ikatan kepentingan bersama (*partnership*) maka mereka akan membentuk jaringan kerja sendiri yang otonom dan kuat dalam mempengaruhi dan menjalankan urusan pemerintahan. Institusi-institusi dan aktor-aktor dari ketiga kekuatan tersebut akan menjadi kekuatan yang dahsyat dan solit bila mereka bersedia memberikan dan memanfaatkan kontribusi baik sumber-sumber, keahlian, dan tujuan-tujuan mereka menuju pemerintahan yang baik (*good governance*);
5. Kapasitas untuk mencapai tujuan (misalnya, membangun masyarakat sejahtera) tidak mungkin hanya menggantungkan diri dari pada komando dan penggunaan otoritas pemerintah, tetapi

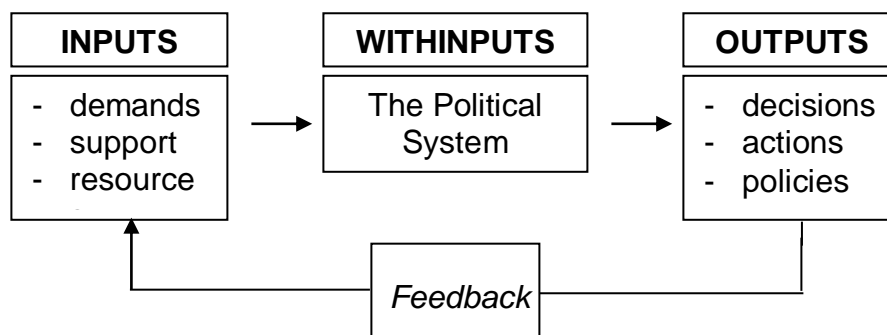
juga kemampuan untuk memanfaatkan sarana dan teknik pemerintahan yang baru yaitu kemampuan membuat kebijakan dasar yang baik dan benar. Pemerintah tidak perlu memonopoli pembuatan kebijakan dasar tersebut, ia perlu mengajak dan memberikan kesempatan aktor-aktor lain untuk ikut berperan serta dalam proses kebijakan tersebut. Peran pemerintah cukup sebagai : *catalytic agent, enabler, dan commissioner* yang memberikan arahan (*more steering*) dan tidak perlu menjalankannya sendiri (*less rowing*) proses kebijakan tersebut.

Di sisi lain UNDP (dalam LAN dan BPKP 2000:7) merumuskan karakteristik *good governance*, sebagai berikut :

1. *Participation*, Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan/kebijakan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;
2. *Rule of Law*, Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia;
3. *Transparency*, Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat dipahami dan dapat dimonitor;

4. *Responsiveness*, Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stake holders,
5. *Consensus Orientation*, Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur;
6. *Equity*, Seluruh warganegara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka;
7. *Effectiveness and efficiency*, Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin;
8. *Accountability*, Para pembuat keputusan dalam pemerintahan (*state*), sektor swasta (*privat sector/ market*) dan masyarakat madani (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stake holders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi;
9. *Strategic vision*, Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pembangunan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini;

Salah satu model proses perumusan kebijakan adalah model Sistem Politik yang dipelopori oleh David Easton. Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*input, withinputs, outputs* atau *feedback*) dan memandang kebijaksanaan negara/daerah sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Sehingga dengan demikian, kebijakan negara dipandang oleh model ini sebagai hasil (output) dari sistem politik.



Gambar 7. Model sistem – politik (David Easton, 1988)

Tuntutan-tuntutan (*demands*) timbul bila individu-individu atau kelompok-kelompok setelah memperoleh respons dari adanya peristiwa-peristiwa dan keadaan-keadaan yang ada di lingkungannya berupaya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan negara/daerah. Tuntutan-tuntutan ini bisa berasal dari sistem politik itu sendiri (misalnya dari anggota birokrasi atau pejabat pemerintah dan anggota DPRD) atau berasal dari luar

sistem politik (misalnya dari anggota masyarakat, kelompok kepentingan dan sebagainya).

Suatu sistem politik akan menyerap pelbagai macam tuntutan (baik dari dalam maupun luar), dan dapat terjadi bahwa diantara tuntutan-tuntutan tersebut tidak relevan atau bertentangan satu sama lain. Dalam hal seperti itu maka diperlukan pengaturan terhadap tuntutan-tuntutan tersebut dan memaksakan pengaturan itu kepada pihak-pihak yang terlibat atau berkepentingan agar supaya tuntutan-tuntutannya dapat dikonvirmasi (diproses) di dalam sistem politik sehingga menghasilkan keputusan atau kebijakan.

Dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) diperlukan untuk menunjang tuntutan-tuntutan yang telah dibuat tadi. Apakah sistem politik telah berhasil membuat keputusan-keputusan/ kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan tuntutan-tuntutan tadi maka implementasinya keputusan-keputusannya akan semakin mudah dilakukan. Menerima keputusan-keputusan, mematuhi Undang-Undang, membayar pajak dan sebagainya adalah merupakan perwujudan dari pemberian dukungan dan sumber-sumber tadi.

Sistem politik yang terdiri dari badan-badan legislatif, eksekutif, yudikatif, partai-partai politik, kelompok kepentingan, media masa, anggota masyarakat, tokoh-tokoh masyarakat (golongan elit), struktur birokrasi, prosedur, mekanisme politik, sikap dan perilaku pembuat keputusan dan

sebagainya semuanya berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk mengubah inputs menjadi outputs. Proses dalam sistem politik itu sering disebut dengan nama *whithinputs*, *conversion process* dan *the black box*.

Keluaran (output) suatu sistem politik adalah “keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan otoritas” dan membantu dalam mengorganisasikan “akibat-akibat” yang mengalir dari perilaku para anggota dari sistem yang diterapkan bagi lingkungannya” (Varma, 1999:53).

Kebijakan negara/daerah merupakan hasil (*outputs*) dari kegiatan politik. Ini adalah bentuk dari apa yang pemerintah daerah (bersama DPRD) ingin lakukan atau tidak inginkan melakukan sesuatu yang secara otoritatif akan dialokasikannya kepada seluruh anggota masyarakat. Karena sifatnya yang otoritatif, maka kebijakan itu secara sah dapat dipaksakan pelaksanaannya kepada seluruh anggota masyarakat. Pengalokasian nilai-nilai (kebijakan) kepada anggota-anggota masyarakat sudah pasti ada konsekuensi-konsekuensinya. Konsekuensi-konsekuensi itu bisa berupa dampak positif yang memang diterapkan (*intended*) oleh pembuat kebijakan dimana kebijakan itu bermanfaat dan dilaksanakan oleh anggota-anggota masyarakat. Di samping itu ada pula dampaknya yang negatif yang tidak diharapkan akan timbul (*unintended*) tetapi ternyata muncul dipermukaan baik yang telah disadari atau tidak disadari oleh pembuat kebijakan.

Lingkungan (*empowerment*) yang berupa keadaan sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, keamanan, geografi, dan sebagainya bisa berpengaruh

pada inputs, dimana tuntutan-tuntutan bisa langsung ditransformasikan ke dalam sistem politik atau karena pengaruh lingkungan juga bisa mati atau tidak dapat diteruskan pada sistem politik. Pengaruh lingkungan pada *withinputs* bisa mewarnai kualitas, kuantitas, dan kelancaran proses konversi yang pada intinya juga akan berpengaruh pada output. Implementasi output pada masyarakat bisa memberikan dampak positif dan negatif juga banyak dipengaruhi oleh keadaan lingkungan. Termasuk pemanfaatan dampak positif dan negatif dari kebijakan tersebut sebagai umpan balik (*feed back*) yang akan dipakai atau tidak sebagai inputs baru dalam proses sistem politik berikutnya. Jadi pengaruh lingkungan ini luas sekali, yaitu keseluruhan sub-sub sistem dari sistem politik.

Secara lebih spesifik Manan (2001:93) mengungkapkan mekanisme perumusan peraturan daerah adalah merupakan hasil kerjasama antara Bupati dengan DPRD dan berbagai unsur terkait, oleh karena itu, tata cara penyusunan Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut ;

1. Unsur DPRD. Peraturan Daerah (perda) adalah suatu bentuk produk legislatif di tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari peran DPRD. Keikutsertaan DPRD menyusun Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu :

1. Hak penyelidikan, hak penyelidikan dapat dipergunakan sebagai sarana melakukan evaluasi, menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah Perda yang ada. Hak penyelidikan bukan semata-mata menyelidiki kebijakan pemerintah daerah yang sedang berjalan, tetapi untuk berbagai kepentingan legislasi dan lain sebagainya;
 2. Hak inisiatif (hak mengajukan Raperda), DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Raperda. Dalam praktik, hak inisiatif DPRD kurang produktif, pada umumnya, inisiatif datang dari pemerintah daerah (eksekutif);
 3. Hak Amandemen (mengadakan perubahan atas Raperda), hak perubahan ini pada dasarnya berlaku pada Raperda inisiatif pemerintah daerah. Tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan Raperda inisiatif DPRD sendiri;
 4. Persetujuan atas Raperda, Kepala Daerah atas persetujuan DPRD membentuk peraturan daerah;
2. Unsur Kepala Daerah. Keikutsertaan kepala daerah dalam penyusunan peraturan daerah, mencakup kegiatan-kegiatan sebagai berikut :
1. Kepala daerah memegang kewenangan menyusun/membentuk peraturan daerah, tidak lain dari hak mengajukan Raperda. Menyusun/ membentuk perda adalah pekerjaan bersama antara Bupati dengan DPRD;

2. Bersama-sama DPRD membahas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Tugas ini dapat dilaksanakan sendiri atau menugaskan pejabat eksekutif di lingkungan pemerintah daerah sesuai bidang tugasnya;
 3. Menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda. Kewenangan kepala daerah menetapkan Raperda menjadi Perda bukan suatu kekuasaan mandiri, melainkan bagian dari proses membentuk Perda;
 4. Pengundangan. Perda harus diundangkan dalam lembaran daerah. Pelaksanaan pengundangan dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah (Sekda). Pengundangan merupakan syarat agar perda mempunyai kekuatan hukum mengikat.
3. Partisipasi. Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah (*state*) dalam menyusun/membentuk Raperda atau Perda. Hal itu sejalan dengan hakekat otonomi daerah yang berupa kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Sebagaimana disyaratkan dalam *good governance* ada 2 (dua) sumber partisipasi di luar unsur negara yaitu : *pertama*, unsur masyarakat (*civil society*) baik secara individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman, tokoh masyarakat, ormas atau LSM sesuai dengan keahlian atau pengalamannya. *Kedua*, adalah unsur dari

sektor swasta (*privat sector*) seperti pengusaha, industriawan, pedagang baik secara pribadi maupun tergabung dalam organisasi bisnis seperti Gapensi, Kadin, Hipmi dan sebagainya.

Mengikutsertakan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah (*state*) sangat penting. Pertama, untuk menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat dan dunia usaha sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik. Kedua, menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial, dan sebagainya). Ketiga, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility* dan *sense of accountability*) atas Perda tersebut. Berbagai faktor di atas akan memudahkan penerimaan masyarakat, dan memudahkan pula pelaksanaan atau penegakannya. Keikutsertaan atau partisipasi dapat dilakukan dengan berbagai cara :

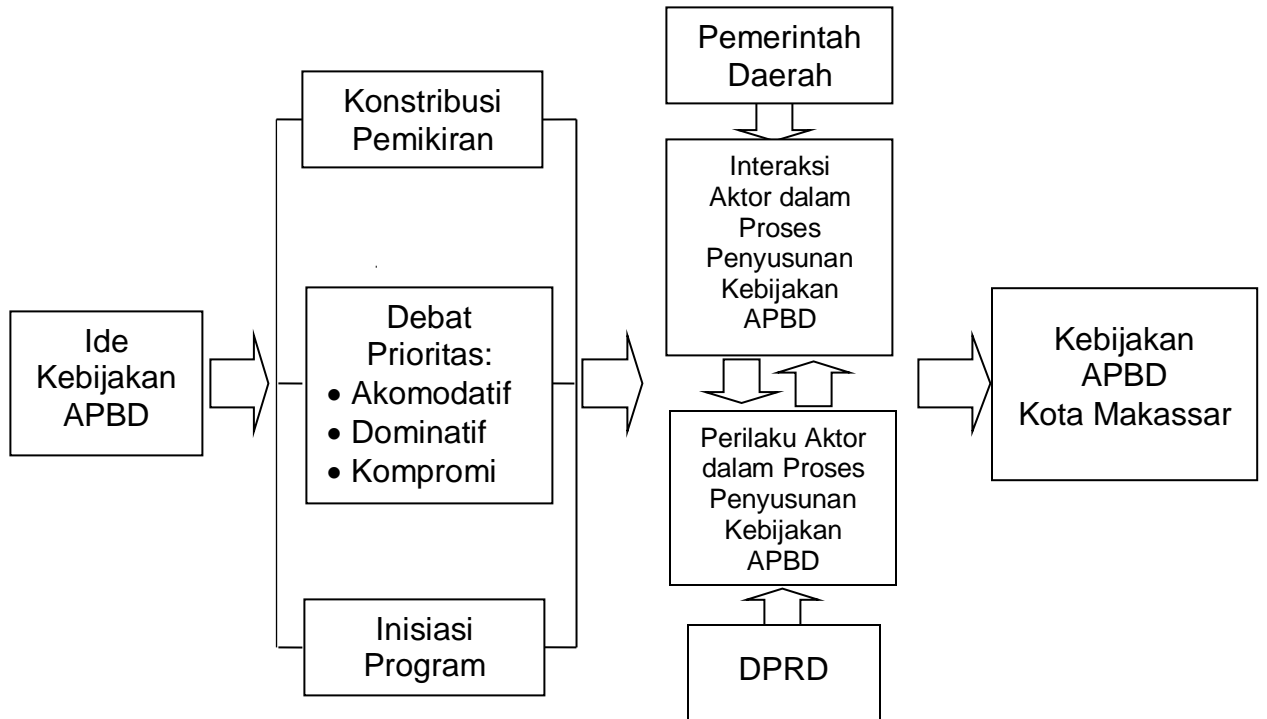
1. Mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda;
2. Melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan perda;
3. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;
4. Melakukan lokakarya (*workshop*) atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD, dan

5. Mempublikasikan Reperda atas mendapat tanggapan publik.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa dengan semakin kompleksnya tugas-tugas yang harus ditangani oleh daerah ke depan, mengingat ruang gerak penyelenggaraan pemerintahan semakin terkepung oleh adanya pengaruh lingkungan baik regional maupun internasional selain lingkungan domestiknya, maka DPRD dan Pemerintah Daerah perlu membangun jaringan kebijakan yang luas, tidak hanya pada level domestik tetapi juga pada level regional dan internasional. *Policy stakeholders*-nya semakin beragam dan luas sehingga membuat instrumen kebijakan (*policy instruments*) yang juga lebih banyak, luas dan canggih. Setiap anggota DPRD dan aparat Pemda perlu menguasai cara-cara bernegosiasi, berkomunikasi dan mengakses berbagai macam informasi yang diperlukan dari berbagai sumber dan manfaatnya untuk meningkatkan kualitas keterlibatannya dalam proses kebijakan. Dengan modal *policy palform* yang demokratis, *policy networks* yang luas, responsif terhadap kepentingan *policy stakeholders*, dan tersedia *policy instruments* yang memadai, selain juga sekretariat DPRD yang independen dan staf ahli yang mumpuni serta didukung dengan anggaran belanja yang cukup, maka keterlibatan DPRD dalam proses kebijakan yang egaliter akan semakin bisa terwujud.

F. Kerangka Pikir

Penelitian dan kajian tentang interaksi pemerintah daerah dan lembaga legislatif dalam proses penyusunan kebijakan penganggaran di Kota Makassar adalah sebuah kajian yang ditujukan untuk menciptakan dan merumuskan pola yang dapat meningkatkan kualitas hubungan kedua institusi perumus kebijakan anggaran yang disebut sebagai APBD. Pada sisi lain Kota Makassar menjadi kasus tersendiri yang secara fenomenologi menarik dikaji, sebab daerah ini telah sedang berupaya membangun partisipasi di segala bidang pembangunannya di daerah yang kemungkinan besar dapat menjadi modal alternatif dalam penyusunan kebijakan penganggaran (APBD). Dialektika dan kecenderungan pola hubungan itu dapat dilihat pada kerangka pemikiran penelitian ini sebagai berikut:



Gambar 8. Kerangka pikir penelitian

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah tergolong pada jenis penelitian deskriptif, sementara pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif fenomenologis. Hal ini dimaksudkan untuk dapat memberikan gambaran atau mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap obyek yang diteliti. Sugiyono (2005:1) Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya eksperimen) di mana peneliti adalah instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif bertujuan menggambarkan secara sistematis dan analitik tentang sifat-sifat suatu individu, gejala, keadaan atau kelompok tertentu atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dan gejala lainnya dalam masyarakat. Dalam penelitian ini yaitu interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam perumusan kebijakan publik. Data penelitian yang dikumpulkan dijadikan dasar untuk menggali karekteristik

interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam perumusan Kebijakan Umum Anggaran, Prioritas Platfon Anggaran dan pembahasan RAPBD Kota Makassar.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Makassar. Penelitian ini menjelaskan proses penyusunan kebijakan APBD, di mana proses penyusunannya lebih dilihat sebagai hasil dialektika dan perdebatan kebijakan antara lembaga eksekutif (pemerintah daerah) dan legislatif (DPRD) dalam merumuskan kebijakan APBD. Pemilihan situs pada kelembagaan penyusunan kebijakan APBD tersebut dimaksudkan sebagai bagian dari sasaran penelitian untuk menjelaskan kasus proses interaksi yang pada gilirannya melahirkan penyusunan kebijakan APBD 2009.

C. Sumber Data

Sumber data penelitian ini terutama dijaring dari sumber data primer dan data sekunder secara proporsional untuk mencapai tujuan penelitian ini.

1. Sumber data primer

Data primer adalah sumber data utama yang digunakan untuk menjaring berbagai data dan informasi yang terkait dengan fokus yang dikaji. Hal ini dilakukan melalui metode wawancara dan observasi. Melalui metode

wawancara, peneliti mengetahui lebih mendalam tentang proses perumusan kebijakan APBD selama satu periode anggaran yaitu tahun 2009 di Kota Makassar. Di samping itu untuk melengkapi hasil wawancara, peneliti juga telah melakukan observasi sebagai sumber data primer, terutama pada saat proses pembahasan RAPBD 2009 dibahas oleh aktor DPRD dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan fungsi dan peran masing-masing aktor yang terlibat dalam proses penyusunan kebijakan APBD 2009 Kota Makassar, maka secara langsung dapat dirumuskan informan penelitian ini adalah aktor yang terlibat dalam proses pembahasan dan penetapan kebijakan APBD 2009. Hal ini adalah mereka dikelompokkan pada kelompok-kelompok aktor, yang terdiri dari kelompok aktor Pemerintah Daerah dan kelompok aktor DPRD.

Berdasarkan bahasan di atas, maka informan penelitian ini meliputi Sekretaris Daerah selaku ketua panitia anggaran pemerintah daerah beserta anggota panitia anggaran pemerintah daerah yang terdiri Ketua Bappeda beserta staf, Kepala Bagian Keuangan beserta staf dan Kepala SKPD mewakili kelompok aktor Pemerintah Daerah. Sementara itu, Ketua DPRD dan Wakil Ketua DPRD beserta anggota panitia anggaran DPRD mewakili kelompok aktor DPRD yang membahas dan menetapkan APBD 2009 Kota Makassar.

2. Sumber data sekunder

Data sekunder adalah sumber data pendukung yang diperlukan untuk melengkapi data primer yang dikumpulkan. Hal ini dilakukan sebagai upaya penyesuaian dengan kebutuhan data lapangan yang terkait dengan objek yang dikaji. Data sekunder terutama diperoleh melalui dokumentasi, peraturan-peraturan daerah yang terkait dengan RAPBD, risalah sidang, agenda rapat, termasuk dokumen APBD yang meliputi Penjabaran Penerimaan, Penjabaran Belanja Rutin, Penjabaran Belanja Pembangunan, Nota Keuangan serta realisasi APBD. Pada pihak lain sumber data sekunder berupa risalah rapat digunakan sebagai bagian untuk mencermati proses interaksi dan perilaku aktor pada saat berlangsungnya sidang tersebut yang dikombinasi melalui data hasil wawancara dan pengamatan.

D. Fokus Masalah Penelitian dan Deskripsi Fokus

Untuk menjawab dan mengkaji ruang lingkup penelitian ini, maka ditetapkan fokus dan deskripsi fokus kajiannya dijelaskan sebagai berikut:

1. Interaksi pemerintah daerah dengan DPRD dalam proses penyusunan kebijakan anggaran (APBD) dilihat dari: (a). interaksi akomodatif; (b) interaksi dominatif aktor perumus kebijakan APBD; (c). interaksi yang melahirkan kompromi kebijakan APBD.

Dalam kaitan ini interaksi pemerintah daerah dan DPRD dimaksudkan sebagai proses berlangsungnya interaksi aktor dalam proses perumusan kebijakan APBD mulai dari proses perumusan KUA dan PPA hingga penetapan RAPBD menjadi kebijakan APBD yang dituangkan dalam bentuk Perda APBD Kota Makassar tahun 2009. Variasi proses interaksi ini dalam kegiatan penelitian pada lingkup interaksi yang dimaksud dilihat berdasarkan perspektif interaksi yang berbentuk:

Interaksi akomodatif yaitu berbagai kelompok atau masing-masing kelompok aktor yang terlibat cenderung memberikan pertimbangan objektif terhadap usulan dan pilihan kebijakan yang terkait dengan penyusunan KUA dan PPA serta APBD di mana pada akhirnya salah satu diantaranya mengakomodir pendapat kelompok aktor lainnya.

Interaksi dominatif adalah salah satu kelompok aktor dalam proses perumusan KUA dan PPA serta kebijakan APBD mendominasi proses yang berlangsung baik dalam konteks pandangan maupun usulan kebijakannya.

Interaksi kompromistik yaitu masing-masing kelompok aktor pada dimensi rangkaian proses penyusunan kebijakan APBD melakukan tindakan saling memberi dan menerima usulan dan pandangan kebijakannya dalam forum pembahasan yang dimaksud.

2. Perilaku aktor kebijakan ketika sedang melakukan interaksi dalam proses pembahasan RAPBD 2009 Kota Makassar yang kemudian menimbulkan berbagai konflik kepentingan. Hal ini dapat dilihat dan diamati berdasarkan fokus baik pada dimensi pertentangan kepentingan maupun perilaku aktor pada saat pembahasan kebijakan APBD 2009.

Konflik kepentingan antara kelompok aktor yang terlibat dalam proses pembahasan penyusunan kebijakan APBD adalah pertentangan ide dan gagasan aktor yang menunjukkan ketidaksepahaman tertentu terhadap kelompok aktor yang lain.

Perilaku pada saat sidang pembahasan merupakan efek berlanjut dari adanya kepentingan kelompok aktor yang terjadi pada saat pembahasan KUA dan PPA maupun pada saat proses penyusunan kebijakan APBD yang melahirkan perilaku dan etika ketidaksopanan secara umum.

E. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian dalam penelitian kualitatif merujuk pada instrumen yang menunjukkan kapasitas individu si peneliti. Oleh karena itu yang menjadi instrumen penelitian ini adalah peneliti sendiri. Berdasarkan hal ini, maka peneliti sendiri sebagai instrumen penelitian secara umum berhasil mendapatkan data yang *valid* dan *reliable*. Hal ini mungkin dilakukan

dengan cara langsung turun ke lokasi penelitian dengan melakukan pengamatan (observasi) dan wawancara (*dept interview*) dengan informan yang telah ditetapkan.

Sebagai penelitian yang berbasis pada penelitian kualitatif, maka peneliti sendiri yang menjadi instrumen, di mana antara peneliti dan yang diteliti atau informan yang dipilih tidak dapat dipisahkan secara tajam. Dalam konteks seperti ini, maka tidak digunakan pedoman *quesioner*, sebab yang ditangkap dalam hal ini adalah makna dari apa yang diungkap oleh si informan.

Meskipun demikian, sebagai alat pengumpul data yang dikaitkan dengan peneliti sebagai instrumen utama tetap digunakan pedoman wawancara namun tidak secara kaku (*rigid*), tetapi akan digunakan sebagai pedoman umum yang dapat berkembang sesuai dengan keadaan dan perkembangan pada saat wawancara berlangsung.

Di samping itu, untuk kepentingan *cross-check* data wawancara juga digunakan metode pengamatan langsung dengan menggunakan instrumen peneliti sendiri yang mendengar, menyaksikan serta menyimpulkan hasil pengamatan yang ada. Hal-hal yang diamati terutama terkait dengan proses perumusan kebijakan APBD Kota Makassar tahun 2009 dan perilaku yang terjadi dan muncul pada saat pengumpul data yang dimaksud.

Dengan demikian pedoman wawancara dan metode pengamatan yang digunakan adalah dilakukan dan dikelola sendiri oleh si peneliti agar seluruh

hasil pengamatan dan wawancara yang dilakukan dapat lebih ditangkap dalam suasana alami tanpa kontrol oleh instrumen lain di luar peneliti sendiri.

F. Teknik Pengumpulan Data dan Pengabsahan Data

Untuk mengumpulkan data yang diperlukan, maka penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara langsung (*interview*) yaitu teknik yang digunakan untuk mendapatkan informasi yang lebih dalam mengenai interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD, sikap aktor dalam proses perdebatan kebijakan RAPBD serta situasi perdebatan yang terjadi ketika proses tersebut berlangsung.

Dalam melakukan wawancara diperlukan pedoman wawancara (*interview guide*). Pedoman ini merupakan penuntun bagi peneliti dalam mengembangkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka sehingga memberikan kebebasan yang seluas-luasnya bagi informan untuk menyampaikan argumentasinya. Peneliti berdasarkan pedoman wawancara tersebut juga menggunakan alat pendukung lain dalam rangka meningkatkan kualitas dan reliabilitas hasil wawancara dengan para informan berupa alat tulis serta alat rekam (*flash-disk rekam dan tape recorder*) untuk mencatat hasil wawancara yang terjadi. Hal ini dilakukan secara terus menerus hingga data yang dikumpulkan memenuhi kriteria analisis. Secara khusus berbagai

temuan data yang diperoleh setiap waktu pada saat penelitian berlangsung selalu dikonfirmasi, diverifikasi selanjutnya dimodifikasi sesuai dengan prinsip dan prosedur analisis interaktif.

2. Observasi

Observasi dalam penelitian ini adalah dimaksudkan sebagai teknik pengumpulan data untuk menjangkau data ketika atau pada saat kejadian itu berlangsung. Oleh karena itu, penulis mengamati terhadap masalah yang terkait dengan persoalan interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dan perilaku aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBD mulai pada saat proses perumusan KUA dan PPA serta pembahasan RAPBD sampai penetapan APBD Kota Makassar untuk tahun anggaran 2009. Berbagai kasus yang diamati meliputi bentuk dan peristiwa ketika seluruh atau sebagian aktor kebijakan APBD Kota Makassar melakukan interaksi untuk merumuskan kebijakan yang dimaksud. Demikian pula dimensi perilaku aktor yang melekat di dalam proses interaksi tersebut secara kontinyu diamati untuk memperoleh fakta yang relevan dengan kondisi proses perumusan kebijakan APBD Kota Makassar 2009.

3. Teknik dokumentasi

Teknik dokumentasi pada penelitian ini yaitu teknik mengumpulkan data melalui dokumen yang berkaitan dengan obyek penelitian sebagai sumber data baik dalam bentuk literatur ilmiah, koran, buletin, jurnal dan

arsip yang berkenaan dengan interaksi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD pada proses formulasi kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran, serta pembahasan APBD tahun anggaran 2009. Demikian pula teknik ini dilaksanakan dengan mempelajari dan mencatat bahan-bahan bacaan, makalah, jurnal, dokumen dan laporan-laporan serta bahan-bahan lain yang berkaitan, seperti dokumen APBD, usulan komisi-komisi dan sebagainya.

Agar proses pengumpulan data tersebut dapat diyakini keabsahannya, maka peneliti menetapkan proses pengabsahan (*trustworthiness*) data dan teknik pemeriksaannya. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas sejumlah kriteria. Umumnya terdapat 4 kriteria yang digunakan oleh para ahli yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

Teknik pengujian keabsahan data yang dikumpulkan dalam penelitian ini menggunakan teknik pemeriksaan *triangulasi* yang merupakan teknik pemeriksaan dalam kriteria kredibilitas. Menurut Moleong, teknik *triangulasi* (2001:178) dapat dilakukan dengan cara :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan data hasil wawancara dengan informan
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu
4. Membandingkan keadaan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangannya terhadap permasalahan sesuai dengan pengalaman kenyataan yang dilihatnya
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Teknik *Triangulasi* yang digunakan adalah teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber data baik dari sumber pengamatan, wawancara, studi dokumentasi ataupun arsip. *Triangulasi* sumber untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber, terutama untuk kategori triangulasi sumber data penelitian. Dalam penelitian ini teknik *triangulasi* digunakan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas data dan sekaligus menjamin data yang diperoleh dapat dipercaya kebenarannya (*credibility*). Teknik triangulasi yang digunakan terutama yaitu melalui *triangulasi* sumber data. Data yang diperoleh baik melalui wawancara maupun hasil observasi dilakukan pengecekan kepada sumber data primer yang ada yaitu terhadap kelompok pakar yang memahami permasalahan APBD. Untuk kepentingan ini, maka pakar yang dipilih dan lebih relevan adalah Dr. Armin Arsyad, MA yang mempunyai konsentrasi dan kepakaran di bidang politik dan anggaran daerah. Dari pihak pelaku anggaran daerah selama ini juga dipilih untuk

menjadi instrumen triangulasi yaitu Dr. Asikin Solthan, M.Si. Hasil pendapat beliau disandingkan dengan temuan data lapangan, sehingga saling melengkapi dan pada akhirnya menjadi alat pengecekan sistematis (*cross-checking*) data.

Sementara itu untuk meningkatkan derajat keterahilan (*transferability*) penelitian ini, maka kasus interaksi dan perilaku aktor kebijakan penyusunan APBD Kota Makassar sepanjang terkait dengan proses penyusunannya yang memuat berbagai konflik kepentingan aktor dan motivasi yang bertentangan antara satu dengan yang lain dapat dipakai untuk menjadi bahan rujukan.

Prinsip ketergantungan (*dependability*) penelitian ini dicapai melalui pengelolaan hasil penelitian baik berupa data primer maupun sekunder di mana antara satu dengan yang lain saling berkaitan. Sementara itu data yang diperoleh saling melengkapi dengan menerapkan prinsip model interaktif, meliputi penggunaan metode pengumpulan data dan pengecekan data secara interaktif sebelum memasuki tahapan verifikasi dan pengambilan kesimpulan akhir.

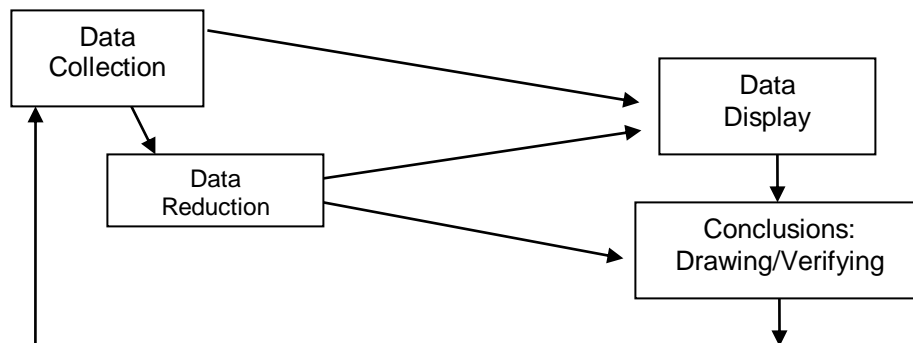
Sebagai data hasil penelitian yang dipercaya, maka penerapan prinsip kepastian (*confirmatory*) dilakukan melalui sumber data atau informan yang jelas serta telah dilakukan pengecekan dengan risalah dan daftar hadir rapat pada sidang-sidang pembahasan RAPBD Kota Makassar 2009, yaitu baik pada tahapan penyusunan KUA dan PPA maupun penyusunan kebijakan APBD.

G. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Model analisis dengan menggunakan penelitian kualitatif didesain sedemikian rupa sehingga dapat mengungkap persoalan penting yang terkait dengan fokus masalah yang telah ditetapkan. (Nasution, 1996). Di samping itu analisis kualitatif dilakukan berdasarkan gejala yang dijelaskan dan dibidik sebagai bagian dari *state of the art* penelitian ini.

Dalam penelitian ini berbagai data yang ada adalah data-data yang berkaitan dengan interaksi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dan perilaku aktor dalam formulasi kebijakan APBD 2009, seperti rumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plapon Prioritas Anggaran (PPA) APBD serta dokumen RAPBD Kota Makassar tahun 2009.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis dengan menggunakan model interaktif (*interactive model*), seperti yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992:16). Dalam model interaktif terdapat 4 komponen analisis utama yaitu komponen pengumpulan data (*data collection*), reduksi data (*data reduction*), sajian data (*data display*) serta penarikan kesimpulan (*drawing*). Selanjutnya analisis dilakukan dengan memadukan cara interaktif terhadap keempat komponen utama tersebut. Visualisasi hubungan keempat komponen tersebut dapat dijelaskan melalui langkah-langkah analisis yang ditunjukkan pada gambar di bawah ini:



Gambar 9. Analisis data (Miles dan Huberman, 1992)

Pada tahapan pengumpulan data penelitian, maka proses interaksi aktor yang diamati melalui dua tahapan penyusunan kebijakan APBD yaitu perumusan KUA dan PPA serta perumusan kebijakan APBD itu sendiri melahirkan data dan deskripsi data terhadap tiga area analisis interaksi yang diperoleh yaitu pada dimensi interaksi berbasis akomodatif, dominasi maupun kompromistik. Data yang dikumpulkan demikian banyak meliputi seluruh elemen yang dapat menunjukkan pada kategorisasi pada tiga elemen interaksi yang dianalisis sehingga diperlukan untuk direduksi. Pada analisis selanjutnya direduksi sesuai dengan kepentingan untuk menjelaskan perspektif interaksi sebagai bagian dari upaya untuk menjawab tujuan penelitian ini.

Selanjutnya proses analisis data pada tahapan reduksi telah menempatkan berbagai data yang relevan untuk dianalisis lebih lanjut. Kasus interaksi dan perilaku aktor kebijakan APBD Kota Makassar dengan

menggunakan metode reduksi telah mendapatkan tiga area analisis interaksi dengan kategorisasi yang telah dirumuskan pada bagian pengumpulan data yang ada. Proses ini kemudian melahirkan bentuk kategorisasi yang lebih ketat dengan mencoba mendefinisikan secara lebih tegas aspek interaksi yang perilaku yang dikembangkan pada tahapan pengumpulan data sebelumnya. Proses ini berlanjut hingga proses penampakan data yang dapat menjelaskan tiga karakteristik interaksi yaitu interaksi akomodatif, dominatif maupun kompromistik.

Berdasarkan tampilan data yang telah dirumuskan pada masing-masing kategorinya itu, maka analisis selanjutnya adalah disimpulkan dengan menarik berbagai perspektif yang ada pada masing-masing kategori yang dikembangkan pada tahapan sebelumnya. Proses ini dilakukan secara terus menerus mulai dari awal pengumpulan data hingga melahirkan kategorisasi pada interaksi maupun aspek perilaku aktor. Kategorisasi inilah yang dijadikan analisis dan pembahasan untuk menemukan proposisi sebagai bagian akhir dari seluruh rangkaian proses kajian penelitian ini.

BAB IV

DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN

A. Pemerintah Daerah Kota Makassar

Kota Makassar mempunyai kedudukan strategis sebagai pusat pelayanan dan pengembangan di Propinsi Sulawesi Selatan bahkan sebagai pusat pelayanan bagi Kawasan Timur Indonesia. Hal tersebut mempunyai konsekuensi bagi Pemerintah Kota Makassar dalam mengelola berbagai potensi yang ada serta mengatasi kendala dan tantangan yang dihadapi. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan kebesaran Makassar pada masa lalu yang tidak hanya dikenal sebagai kota besar di nusantara, tetapi juga sebagai salah satu kota besar dunia karena keterbukaan akses Makassar terhadap perdagangan internasional.

Kota Makassar merupakan salah satu daerah yang berada pada wilayah administrasi Provinsi Sulawesi Selatan sekaligus merupakan ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan yang memiliki luas wilayah 175,77 km². Sedangkan penduduk Kota Makassar Tahun 2008 tercatat sebanyak 1.235.239 jiwa yang terdiri dari 618.233 laki-laki dan 617.006 perempuan.

Pada lembaran daerah Kota Makassar Tahun 2004 Nomor 28 Seri E Nomor 6 telah memuat Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 14 Tahun

2004 tentang Rencana Strategis Pemerintah Kota Makassar Tahun 2004-2009 telah ditetapkan visi dan misi Kota Makassar.

Visi merupakan wujud atau bentuk masa depan yang diharapkan. Rumusan visi mencerminkan kebutuhan yang fundamental dan sekaligus merefleksikan dinamika pembangunan dari berbagai aspek. Dalam konteks itu, Kota Makassar telah menetapkan visi sebagaimana tertuang dalam Pola Dasar Pembangunan Kota Makassar dengan rumusan "Makassar adalah Kota Maritim, Niaga, Pendidikan, Budaya dan Jasa yang berorientasi global, berwawasan lingkungan dan paling bersahabat". Selanjutnya visi jangka panjang tersebut perlu dijabarkan dalam visi lima tahunan Pemerintah Kota Makassar, sebagai upaya mewujudkan visi jangka panjang dan sikap konsistensi Pemerintah Kota, sehingga tercipta kesinambungan arah pembangunan. Memperhatikan kewenangan otonomi daerah sesuai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dengan posisi Makassar sebagai kota maritim, sebagai simpul kegiatan niaga dan pendidikan di Kawasan Timur Indonesia, serta dengan dukungan nilai-nilai budaya yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, maka dirumuskan Visi Pemerintah Kota Makassar Tahun 2009 yaitu "Terwujudnya Makassar sebagai Kota Maritim, Niaga, Pendidikan yang Bermartabat dan Manusiawi". Visi tersebut mengandung makna ;

1. Terwujudnya kota Maritim yang tercermin pada tumbuh berkembangnya budaya bahari dalam kegiatan sehari-hari dan

dalam pembangunan yang mampu memanfaatkan daratan maupun perairan secara optimal dengan tetap terprosesnya peningkatan kualitas lingkungan hidupnya;

2. Terwujudnya atmosfir perniagaan yang aman, lancar dan mantap bagi bagi pengusaha kecil, menengah maupun besar;
3. Terwujudnya atmosfir pendidikan yang kondusif dalam arti adil dan merata bagi setiap golongan dan lapisan masyarakat yang relevan dengan dunia kerja yang mampu meningkatkan kualitas budi pekerti dan yang relevan dengan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK);
4. Terwujudnya Makassar sebagai kota maritim, niaga dan pendidikan ini dilandasi oleh martabat para aparat Pemerintah Kota, warga kota dan pendatang yang manusiawi dan tercermin dalam peri kehidupannya yang menjaga keharmonisan hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan manusia dengan manusia dan hubungan manusia dengan alam.

Berdasarkan visi Pemerintah Kota Makassar tersebut di atas yang pada hakekatnya diarahkan untuk mendukung terwujudnya visi kota Makassar ke depan, maka dirumuskan misi Pemerintah Kota Makassar sebagai berikut :

1. Mengembangkan kultur maritim dengan dukungan infrastruktur bagi kepentingan lokal, regional, nasional dan internasional;

2. Mendorong tumbuhnya pusat-pusat perniagaan melalui optimalisasi potensi lokal;
3. Mendorong peningkatan kualitas manusia melalui pemerataan pelayanan pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat;
4. Mengembangkan apresiasi budaya dan pengamalan nilai-nilai agama berbasis kemajemukan masyarakat;
5. Mengembangkan sistem pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, melalui peningkatan profesionalisme aparatur;
6. Mendorong terciptanya stabilitas, kenyamanan dan tertib lingkungan;
7. Peningkatan infrastruktur Kota dan pelayanan publik.

Untuk menjaga konsistensi visi dan misi, terutama dalam menjabarkannya pada kebijakan pembangunan daerah selama lima tahun ke depan, sehingga pembangunan Kota Makassar memiliki daya dorong, perekat dan pengendali pembangunan, maka diperlukan kekuatan kultural, moral dan religius berupa nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Adapun nilai-nilai tersebut adalah :

1. Kemerdekaan. Kemerdekaan bagi individu dan kelompok masyarakat untuk melakukan kreativitas pembangunan yang kemudian dipertanggungjawabkan kepada kepentingan kolektif yang menjelma dalam bentuk peraturan legal formal, serta kepada

norma-norma kesusilaan baik menurut pandangan budaya maupun oleh tuntunan agama.

2. Kebersamaan. Perbedaan-perbedaan yang eksistensial karena keberagaman latar belakang warga kota, tidak lantas menjadikan Makassar sebagai ajang perseteraan dari perbedaan tersebut. Karena pada simpul-simpul kehidupan, terutama sebagai warga kota terdapat persentuhan atau titik integrasi pada wilayah mana kebersamaan hendaknya dipelihara dan ditumbuhkembangkan.
3. Saling memanusiakan. Nilai ini dimaksudkan untuk menghargai harkat dan martabat seseorang sebagai makhluk ciptaan Tuhan.
4. Saling menghargai. Nilai ini dimaksudkan agar setiap orang menghormati kedudukan dan fungsi masing-masing dalam kehidupan pemerintahan dan dalam pergaulan keseharian.
5. Saling mengingatkan. Sadar akan kodrat manusia yang dapat saja khilaf atau lalai dari suatu amanat, maka diperlukan sikap untuk mengingatkan dengan cara-cara yang santun dan bermartabat.
6. Keterbukaan. Agar proses pembangunan dapat menyertakan peran serta masyarakat secara luas, maka diperlukan keterbukaan dari tahap perencanaan hingga pada pengendalian pembangunan dengan keterbukaan aspek akuntabilitas dari pelaksanaan pembangunan dapat terselenggara secara optimal.

7. Pembangunan berkelanjutan dan terintegrasi. Pembangunan merupakan proses yang berkelanjutan dan terintegrasi, karena itu diperlukan harmonisasi pembangunan ekonomi, sosial dan lingkungan yang mempertemukan kebutuhan manusia untuk generasi mendatang.
8. Semangat kejuangan. Tantangan masa depan hendaknya dihadapi dengan semangat kejuangan seperti yang tertera pada lambang Kota Makassar yang berbunyi "sekali layar terkembang pantang biduk surut ke pantai".

Sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan bersama dengan masyarakat Kota Makassar, maka strategi pembangunan dirumuskan sebagai berikut:

1. Pemerataan. Dimaksudkan agar pemerataan terciptanya kualitas manusia dapat dilakukan melalui pelayanan pendidikan dan kesehatan, perluasan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha, selain itu pemerataan dimaksudkan pula untuk keseimbangan pembangunan wilayah antara Makassar bagian Barat dengan wilayah Timur, Utara, Selatan dan keseimbangan pembangunan wilayah daratan dan laut serta juga untuk memberi ruang yang cukup bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat pada berbagai bidang pembangunan.

2. **Pertumbuhan.** Dimaksudkan agar dapat tercipta pertumbuhan ekonomi yang mencakup pertumbuhan pendapatan perkapita penduduk dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sehubungan dengan itu yang hendak dikembangkan adalah tumbuhnya pendapatan masyarakat seiring dengan peningkatan PAD, sehingga mendorong kesan pembebanan terhadap masyarakat atas penyelenggaraan pembangunan dapat dieleminasi melalui peningkatan pendapatan mereka.
3. **Keserasian dan Keseimbangan.** Dimaksudkan agar heterogenitas masyarakat kota dapat dikembangkan secara serasi dan menjaga keseimbangan kepentingan yang dapat menjamin keharmonisan hubungan antara berbagai kelompok. Hal yang sama dimaksudkan pula di dalam pola hubungan kerja antara unit atau lembaga pemerintah yang mengedepankan keserasian dan keseimbangan tersebut.
4. **Interkoneksi.** Dimaksudkan agar dapat dikembangkan kerjasama internal kelompok/lembaga fungsional masyarakat kota, serta kerjasama eksternal lintas daerah baik antar pemerintah maupun antar pelaku ekonomi dan antar organisasi non pemerintah. Hal ini dimaksudkan pula sebagai sebuah instrumen dalam membangun kultur otonomi daerah yang bertumpu pada

keikutsertaan berbagai elemen masyarakat dalam membangun kota dengan berbagai bentuk kerjasama.

5. Dinamika yang terkendali. Dimaksudkan agar terdapat ruang yang cukup bagi tumbuh dan berkembangnya dinamika pembangunan dari dan oleh berbagai elemen masyarakat dalam kerangka hukum, budaya dan agama.

Sesuai dengan strategi di atas dan dengan tetap mengacu pada visi dan misi, maka dirumuskan pokok-pokok kebijakan pemerintah Kota Makassar yang menjadi acuan dalam menetapkan program pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat sebagai berikut :

1. Pembangunan kualitas manusia

a. Peningkatan kualitas pendidikan

Peningkatan kualitas pendidikan dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pengadaan sarana dan prasarana sekolah/pendidikan;
2. Perbaikan/penyempurnaan kurikulum pendidikan;
3. Pendidikan dan latihan bagi tenaga pendidik;
4. Sosialisasi peran bidang pendidikan dalam pembangunan sumber daya manusia; dan
5. Pengembangan pendidikan dan latihan kerja.

b. Peningkatan derajat kesehatan masyarakat

Peningkatan derajat kesehatan masyarakat dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pembinaan kesehatan masyarakat;
2. Penataan lingkungan perumahan dan pemukiman;
3. Penyediaan dan penyehatan air bersih;
4. Pemberantasan penyakit menular dan imunisasi;
5. Pengembangan jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat;
6. Kampanye kesehatan untuk meningkatkan perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS);
7. Kampanye anti narkoba, tembakau dan HIV/AIDS;
8. Pengembangan kelembagaan dan manajemen kesehatan/rumah sakit;
9. Peningkatan sarana dan prasarana rumah sakit; dan
10. Peningkatan dan pengembangan SDM kesehatan/rumah sakit.

c. Peningkatan kesejahteraan sosial, budaya dan agama

Peningkatan kesejahteraan sosial, budaya dan agama dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pengembangan dan pembinaan organisasi sosial;
2. Pemutakhiran data keluarga sejahtera dan prasejahtera;

3. Penyuluhan, bimbingan dan pengentasan masalah sosial (narkoba, anak terlantar, orang tua jompo, wanita asusila, judi, minuman keras dan lain-lain) serta daerah kumuh;
4. Perbaikan sarana dan prasarana lingkungan sosial;
5. Perencanaan dan pengawasan kegiatan pembangunan kesejahteraan sosial;
6. Bimbingan dan penyuluhan kesiapsiagaan penanggulangan bencana;
7. Pelatihan satgas penanggulangan bencana;
8. Pemeliharaan pekuburan dan taman makam pahlawan;
9. Peningkatan pelayanan kehidupan beragama;
10. Peningkatan pemahaman/pengamalan agama dan kerukunan hidup antar umat beragama;
11. Pelestarian, pengembangan dan penghayatan nilai-nilai budaya daerah; dan
12. Pengembangan wisata budaya.

d. Pembinaan pemuda dan olahraga

Peningkatan pemuda dan olahraga dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Bantuan kegiatan kepemudaan;
2. Pembinaan kewirausahaan bagi pemuda; dan

3. Bantuan kepada organisasi olahraga.

e. Peningkatan kesejahteraan keluarga dan kesetaraan gender

Peningkatan kesejahteraan keluarga dan kesetaraan gender dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Bimbingan dan perlindungan anak jalanan dan terlantar;
2. Bimbingan dan perlindungan lanjut usia;
3. Bimbingan dan perlindungan keluarga rawan sosial ekonomi;
4. Bimbingan dan pembinaan keluarga muda mandiri;
5. Bimbingan dan peningkatan motivasi usaha keluarga miskin;
6. Rehabilitasi dan pelayanan sosial penyandang cacat dan eks kusta; dan
7. Peningkatan peran serta masyarakat dan pemberdayaan kelembagaan yang mengutamakan gender.

2. Pembangunan daya saing ekonomi daerah

a. Peningkatan komoditi unggulan

Peningkatan komoditi unggulan dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pengembangan usaha perikanan;
2. Pengembangan wisata pantai dan laut; dan
3. Pengembangan bursa komoditi unggulan.

b. Peningkatan ketahanan ekonomi

Peningkatan ketahanan ekonomi dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pengembangan layanan jasa dan perdagangan;
2. Pengembangan agroindustri/agrobisnis;
3. Pengembangan ekonomi kerakyatan; dan
4. Pengembangan industri rumah tangga, kecil dan menengah.

c. Pengembangan investasi dan regulasi usaha

Pengembangan investasi dan regulasi usaha dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Diversifikasi bidang investasi unggulan;
2. Penciptaan iklim investasi yang kondusif;
3. Perlindungan dan pengaliran usaha dan investasi; dan
4. Pengembangan informasi bisnis.

d. Peningkatan kesempatan kerja dan berusaha

Peningkatan kesempatan kerja dan berusaha dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Perluasan kesempatan kerja;
2. Pengembangan industri rumah tangga, kecil dan menengah;
3. Peningkatan kualitas tenaga kerja; dan
4. Pengembangan kewirausahaan.

3. Pengembangan kawasan, tata ruang dan lingkungan

a. Penataan ruang

Penataan ruang dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Penyusunan tata ruang;
2. Pengendalian tata ruang; dan
3. Pembuatan jaringan informasi tata ruang.

b. Peningkatan infrastruktur kota

Peningkatan infrastruktur kota dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Peningkatan dan pemeliharaan jalan, trotoar dan jembatan;
2. Peningkatan dan pemeliharaan lingkungan perumahan dan pemukiman;
3. Penyiapan dokumen perencanaan teknis;
4. Pengadaan, pemeliharaan dan peningkatan sarana dan prasarana perhubungan; dan
5. Penyiapan standar pelayanan minimal di bidang transportasi.

c. Pengelolaan lingkungan hidup

Pengelolaan lingkungan hidup dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pemanfaatan sumberdaya alam dan kota secara berkelanjutan;
2. Pencegahan dan pengendalian kerusakan dan pencemaran lingkungan; dan
3. Peningkatan peran masyarakat dalam pelestarian lingkungan hidup.

4. Pembangunan pemerintahan dan pelayanan publik

a. Peningkatan kapasitas kelembagaan

Peningkatan kapasitas kelembagaan dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan;
2. Peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan;
3. Pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pelayanan;
4. Peningkatan mutu perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan; dan
5. Penerapan pola perencanaan partisipatif.

b. Peningkatan profesionalisme aparatur

Peningkatan profesionalisme aparatur dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Penyelenggaraan dan pelaksanaan diklat/bintek di bidang kepegawaian;
2. Koordinasi pelaksanaan pengawasan melekat;
3. Pengembangan sarana dan prasarana;
4. Pengembangan motivasi pegawai negeri;
5. Pengembangan kemampuan aparatur; dan
6. Peningkatan kesejahteraan pegawai.

c. Pengelolaan keuangan daerah

Pengelolaan keuangan daerah dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Penataan pengelolaan keuangan daerah;
2. Peningkatan pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah; dan
3. Inventarisasi potensi PAD.

d. Peningkatan kualitas pelayanan publik

Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Menciptakan sistem kinerja aparatur pemerintahan yang profesional; dan
2. Pelaksanaan tugas sesuai ketentuan dan standar pelayanan publik.

e. Peningkatan kualitas materi dan penyebaran informasi

Peningkatan kualitas materi dan penyebaran informasi dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pengembangan sarana dan prasarana informasi dan komunikasi;
dan
2. Penyebaran informasi layanan dan hasil-hasil pembangunan daerah.

5. Pembangunan politik, Hukum dan HAM

a. Pembinaan kehidupan politik yang demokratis

Pembinaan kehidupan politik yang demokratis dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pemberdayaan dan penguatan lembaga politik;
2. Pengembangan budaya politik; dan
3. Inventarisasi organisasi sosial, politik dan kemasyarakatan.

b. Peningkatan penegakan hukum dan HAM

Peningkatan penegakan hukum dan HAM dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pemberdayaan lembaga dan aparat penegak hukum;
2. Peningkatan kesadaran hukum;
3. Peningkatan penegakan hukum;

4. Pemberantasan KKN; dan
5. Koordinasi sistem pengamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat.

c. Legislasi daerah

Legislasi daerah dapat diupayakan melalui beberapa kegiatan utama, seperti :

1. Pengembangan dan penyempurnaan materi/substansi Peraturan daerah (Perda);
2. Peningkatan peran anggota legislatif;
3. Menerima aspirasi dari eksekutif dan masyarakat; dan
4. Sosialisasi produk perundang-undangan daerah (Perda).

Organisasi perangkat daerah dibentuk melalui beberapa Peraturan Daerah sejak tanggal 28 Mei 2004 yang telah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Organisasi Perangkat daerah dibentuk dengan nama Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota, Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota, Dinas-Dinas Daerah Kabupaten/Kota, Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Kelurahan dengan tugas utama melakukan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sebagai amanah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-

undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah di daerah otonom Kota Makassar.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Makassar terdiri dari :

a. Sekretariat Daerah, terdiri dari :

1) Asisten Bidang Pemerintahan

1. Bagian Tata Pemerintahan
2. Bagian Hukum
3. Bagian Organisasi dan Tata Laksana
4. Bagian Humas

2) Asisten Bidang Ekonomi, Pembangunan dan Sosial

1. Bagian Perekonomian dan Pembangunan
2. Bagian Kesejahteraan Rakyat
3. Bagian Pemberdayaan Perempuan

3) Asisten Bidang Administrasi

1. Bagian Umum
2. Bagian Keuangan
3. Bagian Perlengkapan

b. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terdiri dari :

1. Bagian Umum

2. Bagian Persidangan
3. Bagian Keuangan
4. Bagian Perlengkapan

c. Dinas Daerah terdiri atas :

1. Dinas Kelautan dan Ketahanan Pangan
2. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
3. Dinas Informasi dan Komunikasi
4. Dinas Pendapatan
5. Dinas Kesehatan
6. Dinas Pendidikan
7. Dinas Sosial
8. Dinas Tenaga Kerja
9. Dinas Tata Ruang dan Bangunan
10. Dinas Pekerjaan Umum
11. Dinas Perhubungan
12. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana
13. Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Keindahan
14. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal
15. Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah
16. Dinas Pemuda dan Olahraga
17. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

- d. Satuan Polisi Pamong Praja

- e. Lembaga Teknis, terdiri dari :
 - 1. Inspektorat
 - 2. Rumah Sakit Umum
 - 3. Badan-badan, terdiri dari :
 - a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
 - b. Badan Pendidikan dan Pelatihan
 - c. Badan Pemberdayaan Masyarakat
 - d. Badan Keluarga Berencana
 - e. Badan Kepegawaian Daerah
 - 4. Kantor, terdiri dari :
 - a. Kantor Arsip, Perpustakaan dan Pengolahan Data
 - b. Kantor Kesatuan Bangsa
 - c. Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan

- f. Kecamatan, terdiri dari :
 - 1. Kecamatan Biringkanaya
 - 2. Kecamatan Bontoala
 - 3. Kecamatan Mariso
 - 4. Kecamatan Makassar
 - 5. Kecamatan Manggala

6. Kecamatan Rappocini
7. Kecamatan Tamalate
8. Kecamatan Tallo
9. Kecamatan Tamalanrea
10. Kecamatan Ujung Pandang
11. Kecamatan Mamajang
12. Kecamatan Ujung Tanah
13. Kecamatan Panakkukang
14. Kecamatan Wajo

B. Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Makassar

Panitia Anggaran merupakan tim yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 398/Kep/903.05 Tahun 2006 tentang Pembentukan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Makassar, dengan tugas sebagai berikut :

1. Menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah
2. Menyusun Rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA).
3. Menyusun Rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).
4. Melakukan pembahasan bersama panitia anggaran DPRD mengenai Rancangan KUA dan Rancangan PPAS serta

Rancangan Kebijakan Umum Perubahan APBD dan Rancangan PPAS Perubahan.

5. Menyiapkan Rancangan Surat Edaran Walikota tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD.
6. Membahas RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, Prakiraan Maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta sinkronisasi program dan kegiatan SKPD.
7. Menyampaikan hasil pembahasan RKA-SKPD dan RKAP-SKPD kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda dan Peraturan Walikota tentang APBD dan Perubahan APBD.
8. Melakukan verifikasi rancangan DPA-SKPD dan DPPA-SKPD bersama-sama Kepala SKPD.

Untuk efektivitas dan efisiensi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD serta perhitungan APBD Kota Makassar sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dipandang perlu melakukan penyesuaian penanggungjawab pengelolaan anggaran daerah. Untuk maksud tersebut, maka dipandang perlu untuk membentuk

Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Makassar yang dituangkan dalam Keputusan Walikota Makassar. Susunan Tim Anggaran Pemerintah Kota Makassar berdasarkan Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 398/Kep/903.05 Tahun 2006 tentang Pembentukan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Makassar, dapat di lihat pada Tabel 2 berikut :

Tabel 2. Susunan Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Makassar

No.	Jabatan Dalam Tim Anggaran	Jabatan
1.	Pengarah	Walikota
2.	Penanggung Jawab	Wakil Walikota
3.	Ketua	Sekretaris daerah
4.	Ketua I	Asisten Bidang Administrasi
5.	Ketua II	Asisten Bidang Ekonomi & Kesra
6.	Ketua III	Kepala Bapeda
7.	Sekretaris	Kepala Bagian Keuangan
8.	Anggota	Asisten Bidang Pemerintahan
9.	Anggota	Kepala Dinas Pendapatan Daerah
10.	Anggota	Kepala Bagian Perlengkapan
11.	Anggota	Kepala Bagian Hukum
12.	Anggota	Kepala Bagian Perekonomian dan Pembangunan

Lanjutan Tabel 2

No.	Jabatan Dalam Tim Anggaran	Jabatan
13.	Sekretariat	Staf Bagian Keuangan
14.	Sekretariat	Staf Bappeda
15.	Sekretariat	Staf Dinas Pendapatan Daerah
16.	Sekretariat	Staf Bagian Perlengkapan
17.	Sekretariat	Staf Bagian Hukum

Sumber Data: Bagian Keuangan Sekretariat Kota Makassar, 2008

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, Bappeda Kota Makassar mengkoordinasikan kegiatan perencanaan pembangunan termasuk kegiatan musrenbang sebagai kegiatan untuk menjangring aspirasi masyarakat Kota Makassar. Koordinasi yang dilakukan oleh Bappeda Kota Makassar dalam hal ini terfokus pada perumusan usulan/kegiatan/program yang pembiayaannya berasal dari belanja publik (pembangunan).

Sementara Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Makassar mengkoordinasikan perencanaan anggaran daerah terkait dengan penentuan target penerimaan dan ketersediaan anggaran daerah yang dengan landasan ini maka tiap-tiap unit organisasi perangkat daerah harus menyesuaikan usulan/kegiatan/program yang disusunnya dengan ketersediaan anggaran

daerah tersebut. Disamping itu Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Makassar berdasarkan persetujuan sekretaris daerah menentukan besaran alokasi anggaran tiap-tiap unit organisasi perangkat daerah untuk pos belanja aparatur.

C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar saat ini merupakan hasil pemilihan umum tahun 2004 yang merupakan hasil pemilihan langsung. Jumlah anggota DPRD Kota Makassar sebanyak 45 (Empat puluh lima) orang merupakan wakil dari 7 (Tujuh) fraksi, 3 orang adalah perempuan, hal ini menunjukkan bahwa kaum perempuan telah diperhitungkan untuk menduduki jabatan legislatif sekalipun persinya masih relatif kecil sebesar 6.67%. Komposisi keanggotaan DPRD Kota Makassar Periode 2004-2009 dapat dilihat pada Tabel 3 berikut :

Tabel 3. Komposisi keanggotaan DPRD Kota Makassar Periode 2004-2009 menurut Fraksi

No.	Fraksi	Anggota DPRD		
		Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1.	Partai Golongan Karya	14	2	16
2.	Partai Keadilan Sejahtera	5	1	6
3.	Partai Amanat Nasional	5	-	5

Lanjutan Tabel 3

No.	Fraksi	Anggota DPRD		
		Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
4.	Partai Demokrasi Kebangsaan	5	-	5
5.	Partai Persatuan Pembangunan	5	-	5
6.	Partai Demokrat	4	-	4
7.	PDI Perjuangan	4	-	4
Jumlah		42	3	45

Sumber Data: Sekretariat DPRD Kota Makassar, 2008

Berdasarkan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar Nomor : 21/Pimp/DPRD/X/2006 tanggal 20 Oktober 2006 tentang Penetapan kembali susunan pimpinan dan anggota Fraksi-fraksi DPRD Kota Makassar masa keanggotaan Tahun 2004-2009, maka susunan keanggotaan fraksi-fraksi di DPRD Kota Makassar terbagi dalam 7 (tujuh) fraksi, yaitu

1. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
2. Fraksi Partai Golkar
3. Fraksi Keadilan Sejahtera
4. Fraksi Partai Demokrasi Kebangsaan
5. Fraksi Partai Amanat Nasional

6. Fraksi Partai Demokrat

7. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

Sedangkan komisi-komisi DPRD Kota Makassar berdasarkan Keputusan DPRD Kota Makassar Nomor 21/DPRD/XI/2007 tanggal 29 Nopember 2007 tentang Penetapan Kembali Susunan Pimpinan dan Anggota Komisi serta Pengelompokan Komisi-komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar, terdiri dari :

1. Komisi A, bidang Pemerintahan

Meliputi : 1. Pemerintahan

2. Ketentraman dan ketertiban masyarakat

3. Informatika/Komunikasi dan Pengelolaan Data elektronik

4. Media Massa

5. Hukum/Perundang-undangan dan HAM

6. Kepegawaian/Aparatur

7. Perizinan

8. Organisasi Sosial Politik

9. Organisasi Sosial Masyarakat dan Pertanahan

10. Kependudukan

11. Umum

2. Komisi B, bidang Perkonomian dan Keuangan

Meliputi : 1. Perdagangan

2. Perindustrian
3. Pertanian
4. Perikanan dan Kelautan
5. Peternakan
6. Perkebunan
7. Kehutanan
8. Pengadaan Pangan/Logistik
9. Koperasi dan UKM
10. Pariwisata
11. Keuangan daerah
12. Perpajakan
13. Retribusi
14. Perbankan
15. Perusahaan daerah
16. Perusahaan patungan
17. Dunia usaha dan Penanaman modal

3. Komisi C, bidang Pembangunan

- Meliputi :
1. Pekerjaan Umum
 2. Prasarana Wilayah dan Pemukiman
 3. Tata ruang Kota
 4. Kebersihan dan Keindahan

5. Perhubungan
6. Pertambangan dan energi
7. Lingkungan Hidup

4. Komisi D, bidang Kesejahteraan Rakyat

- Meliputi :
1. Ketenagakerjaan
 2. Pendidikan
 3. Ilmu Pengetahuan dan teknologi
 4. Kepemudaan dan Olahraga
 5. Agama
 6. Kebudayaan
 7. Sosial
 8. Kesehatan dan Keluarga Berencana
 9. Peranan Wanita
 10. Transmigrasi

Tabel 4. Jumlah Anggota DPRD Kota Makassar Periode 2004-2009 Menurut Komisi dan JenisKelamin

No.	Nama Komisi	Anggota DPRD		
		Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1.	Komis A Bidang Pemerintahan	9	1	10
2.	Komisi B Bidang Perekon dan Keuangan	10	1	11

Lanjutan Tabel 4

No.	Nama Komisi	Anggota DPRD		
		Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
3.	Komisi C Bidang Pembangunan	10	-	10
4.	Komisi D Bidang Kesejahteraan Rakyat	10	1	11
5.	Unsur Pimpinan Dewan	3	-	3
Jumlah		42	3	45

Sumber Data: Sekretariat DPRD Kota Makassar, 2008

Sedangkan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar Nomor 21/DPRD/XI/2007 tanggal 29 Nopember 2007 tentang Penetapan Kembali Susunan Pimpinan dan Anggota Komisi serta Pengelompokan Komisi-komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar, maka komposisi anggota DPRD Kota Makassar menurut komisi dapat dilihat pada Tabel 5 di bawah ini:

Tabel 5. Komposisi Anggota DPRD Berdasarkan Komisi Kota Makassar Periode 2004 -2009

Komisi	Nama	Kedudukan	Fraksi	
Komisi A	Yusuf Gunco, SH. MH	Ketua	Golkar	
Bidang Pemerintahan	Natspul Sulaeman, S.Sos	Wakil Ketua	PAN	
	Hj. Sri Rahmi	Sekretaris	PKS	
	Syamsu Rizal, S.Sos, M.Si	Anggota	PDK	
	H. Arifuddin Lewa	Anggota	PPP	
	Mochtar Djuma, SH, MBA	Anggota	PDI-P	
	Abd. Malik Hamid	Anggota	Demokrat	
	H. Nasran Mone, S.Ag	Anggota	Golkar	
	Drs. Sulaeman Darri	Anggota	Golkar	
	Drs. H.M. Saleh Manda	Anggota	Golkar	
Komisi B	Ir. H. Haris Yasin Limpo	Ketua	Golkar	
	Ir. Saleh Molla	Wakil Ketua	PAN	
	Bidang Perekonomian dan Keuangan	Drs. Hasyim Ramlan, MM	Sekretaris	PKS
		Ir. Chairil Ibrahim	Anggota	PPP
		A. M. Riady	Anggota	PDK
		Hamzah Dorahing, SE.Ak	Anggota	PPP
		Ir. Arwan Tjahjadi	Anggota	PKS
		Dachrin	Anggota	PDI-P
		Martono Leppo, S.Sos	Anggota	Demokrat
		Partono Soemaryo, SE	Anggota	Golkar
Dra. Hj. Asmaeny Azis	Anggota	Golkar		

Lanjutan Tabel 5

Komisi	Nama	Kedudukan	Fraksi
Komisi C	Ir. H. Burhanuddin Odja	Ketua	Golkar
Bidang Pembangunan	Ir. Syahrudin Khalik	Wakil Ketua	PKS
	Achmad Ivan Makkulau	Sekretaris	PAN
	Ir. Irwan Intje	Anggota	PDK
	Ir. Zulkifli HIM	Anggota	PPP
	Rudi Pieter Goni	Anggota	PDI-P
	Subandi Bachtiar, ST	Anggota	Demokrat
	Ir. H.M. Irianto Ahmad	Anggota	Golkar
	H. Zainuddin Sardjimin	Anggota	Golkar
	H. Gosse Halim	Anggota	Golkar
Komisi D Bidang Kesejah- teraan Rakyat	H. Mansyur Thaba, S.Sos	Ketua	Golkar
	Drs. Samsu Niang, M.Pd	Wakil Ketua	PDK
	H. Zaenal Dg. Beta, S.Sos	Sekretaris	PAN
	Ramiz Parenrengi	Anggota	PDK
	H. M. Mardju Chair	Anggota	PPP
	Ali Arifin, ST	Anggota	PKS
	H. Bahar Machmud	Anggota	PDI-P
	Ilyas H.M. Ali Arief, SE	Anggota	Demokrat
	Drs. H. M. Amin Sikki	Anggota	Golkar
	Hj. Andi Erna Noor	Anggota	Golkar
	Pasambangi	Anggota	Golkar

Sumber Data: Sekretariat DPRD Kota Makassar, 2008

D. Panitia Anggaran DPRD Kota Makassar

Berdasarkan Peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar Bab XI pasal 47 tentang kedudukan panitia anggaran yaitu merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada permulaan masa keanggotaan DPRD. Sedangkan keanggotaan panitia anggaran terdiri atas wakil dari setiap fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota DPRD dan wakil dari setiap komisi. Dalam hal anggota panitia anggaran tidak dapat menjalankan tugasnya atau karena pertimbangan lain, maka pimpinan DPRD dapat menetapkan anggota DPRD lainnya dari fraksi dan komisi yang sama atas usul Ketua fraksi atau Ketua komisi yang bersangkutan.

Dalam kenyataannya panitia anggaran mempunyai tugas mengadakan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang meliputi :

- (1) memberikan saran dan pendapat kepada Walikota dalam mempersiapkan Rancangan Nota Keuangan, Rancangan APBD, Rancangan Perubahan APBD dan Perhitungan APBD, (2) pembahasan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah, (3) pembahasan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, (4) pembahasan rancangan tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan (5) memberikan saran atau pendapat

kepada DPRD mengenai Nota Keuangan, Rancangan APBD, Rancangan Perubahan dan Perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh Walikota.

Formulasi kebijakan APBD merupakan tugas utama dari panitia anggaran DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD. Dalam menjalankan wewenang tersebut alat kelengkapan DPRD ini bermitra dengan pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah yang diwakili oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah yang disingkat TAPD.

Berdasarkan Keputusan DPRD Kota Makassar Nomor 08/DPRD/X/2006 tanggal 3 Oktober 2006 tentang Persetujuan Penetapan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar, diatur bahwa Panitia Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada permulaan masa keanggotaan DPRD. Adapun susunannya terdiri dari Pimpinan DPRD karena jabatannya ditetapkan sebagai koordinator Panitia Anggaran, sedangkan anggota panitia anggaran terdiri dari wakil dari setiap fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota DPRD dan wakil dari setiap komisi.

Susunan panitia anggaran DPRD Kota Makassar disebutkan dalam Keputusan DPRD Nomor 32/DPRD/XII/2004, tentang Penetapan Susunan Panitia dan Anggota Panitia Anggaran DPRD Kota Makassar Masa Keanggotaan 2004-2009. Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Panitia Anggaran DPRD, seperti pada Tabel 6 berikut :

Tabel 6. Panitia Anggaran DPRD Kota Makassar

No	Nama	Jabatan dalam Panitia Anggaran
1.	Drs. H. I Adnan Mahmud	Ketua/Anggota
2.	Adjid Siraju, SE, M.Si	Wakil Ketua/Anggota
3.	Drs. H. Muh. Jafar Sodding	Wakil Ketua/Anggota
4.	A. M. Riady	Anggota
5.	Syamsul Rizal MI, S.Sos., M.Si	Anggota
6.	Ir. Irwan Intje	Anggota
7.	H. Zaenal Dg. Beta, S.Sos	Anggota
8.	H. M. Busrah Abdullah	Anggota
9.	Drs. M. Hasyim Ramlan L, MM	Anggota
10	Drs. Ruangsah Irwan Waji	Anggota
11	H. Mansyur Thaba, S.Sos, MM	Anggota
12	Hj. Andi Erna Noor	Anggota
13	H. Gosse Halim	Anggota
14	H. Nasran Mone, S.Ag, MM	Anggota
15	H. Zainuddin Sardjimin, S.Sos	Anggota
16	Yusuf Gunco, SH, MH.	Anggota
17	Ir. H. Muh. Irianto Ahamad, MM	Anggota
18	Ir. H. Burhanuddin Odja	Anggota
19	Martono Leppo, S.Sos.	Anggota

Lanjutan Tabel 6

No	Nama	Jabatan dalam Panitia Anggaran
20	Ilyas H.M. Ali Arief, SE	Anggota
21	Rudy Pieter Goni	Anggota
22	D a c h r i n	Anggota
23	Ir. Chairil Ibrahim	Anggota
24	Hamzah Dorahing, SE. Ak, M.Si	Anggota
25	Mochtar Djuma, SH, MBA	Anggota
26	Ir. H. Haris Yasin Limpo	Anggota
27	Ir. Zulkifli HIM	Anggota
28	Drs. Samsu Niang, M.Pd	Anggota

Sumber Data: Sekretariat DPRD Kota Makassar, 2008

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian terkait dengan proses perumusan kebijakan APBD Kota Makassar dijelaskan berdasarkan fokus penelitian yang telah ditetapkan pada bagian sebelumnya yang disertai dengan beberapa perspektif isi dan muatan APBD tahun 2009.

A. Perspektif Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Makassar

Sesuai dengan amanat undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, APBD Kota Makassar tahun 2009 disusun dengan menggunakan sistem penganggaran terpadu (*unified budget*), yang mengintegrasikan antara anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), dengan kerangka program jangka menengah, dan standar akuntansi keuangan pemerintah.

Dengan sistem penganggaran terpadu yang berbasis kinerja telah mereformasi sistem anggaran yang selama ini menggunakan asas pendekatan pertumbuhan (*incremental*) semata dan *line item budget*, menjadi sistem penganggaran terpadu, yang bersifat adaptif dan aspiratif terhadap tujuan dan sasaran yang ditetapkan dalam program jangka menengah, serta

transparan dan akuntabel, karena menggunakan standar akuntansi sektor publik dalam pelaporannya.

Perubahan format di sisi belanja mulai dilaksanakan dalam penyusunan APBD 2007, sesuai dengan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Perubahan-perubahan yang diterapkan pada intinya.

1. Dengan sistem penganggaran yang terpadu (*unified budget*), rincian belanja menurut jenis belanja (ekonomi) tidak lagi memisahkan antara belanja rutin dan belanja pembangunan.
2. Rincian belanja menurut organisasi disesuaikan dengan urusan pemerintahan daerah.

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Tahun Anggaran 2009 merupakan tahun ketiga dari pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2009, disusun dengan mengklasifikasikan belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan kelompok, jenis, obyek, dan rincian obyek belanja.

Melalui pendekatan ini, setiap program dan kegiatan yang dianggarkan harus menggambarkan dengan jelas tentang tolok ukur atau indikator

sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja, memuat tentang standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan tentang biaya satuan perkomponen kegiatan, memuat penjelasan tentang hubungan antara bagian pendapatan yang membiayai Belanja Langsung dan Belanja Tidak langsung.

Belanja Tidak Langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Sedangkan Belanja Langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal.

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Makassar Tahun 2009 memuat anggaran pendapatan daerah, anggaran belanja daerah, dan anggaran pembiayaan daerah.

1. Anggaran pendapatan daerah

Anggaran Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2009 ini disusun berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009. Dalam tahun Anggaran 2009 ini, Pendapatan Daerah Kota Makassar direncanakan sebesar Rp. 1.101.880.802.800,- yang terdiri dari 3 (tiga) Bagian pendapatan yaitu :

1. Pendapatan Asli Daerah;
2. Dana Perimbangan;
3. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Pendapatan Asli Daerah Tahun Anggaran 2009 terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan serta Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah secara kumulatif direncanakan sebesar Rp. 151.940.636.000,- yang bersumber dari :

- Pajak Daerah 7 jenis penerimaan;
- Retribusi Daerah 3 jenis penerimaan;
- Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah 3 jenis penerimaan;
- Yang Dipisahkan
- Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah 6 jenis penerimaan.

Pendapatan yang bersumber dari Dana Perimbangan dalam Tahun Anggaran 2009 dapat diterima sebesar Rp. 810.746.870.000,- yang bersumber dari :

- Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak 2 jenis penerimaan;
- Dana Alokasi Umum (DAU) 1 jenis penerimaan;
- Dana Alokasi Khusus (DAK) 1 jenis penerimaan;

Sedangkan pendapatan berasal dari lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah dalam Tahun Anggaran 2009 ini, direncanakan sebesar Rp.139.192.296.800,- yang bersumber dari :

- Pendapatan Hibah - jenis penerimaan;
- Dana Darurat - jenis penerimaan;

- Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya 4 jenis penerimaan;
- Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya 1 jenis penerimaan

Setelah mencermati perjalanan Pendapatan Daerah Kota Makassar Tahun 2008 ini, maka dalam Tahun Anggaran 2009 Pengelolaan Pendapatan Daerah masih akan diperhadapkan pada masalah-masalah utama yang perlu mendapatkan perhatian, antara lain:

1. Pendapatan yang berasal dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Propinsi akan mengalami pengaruh dan dampak dari krisis ekonomi global baik besaran target maupun realisasi pencapaian target pendapatn daerah secara umum;
2. Sebagian Pendapatan Daerah belum memiliki Data Base yang akurat;
3. Penerapan sanksi belum sepenuhnya dilaksanakan;
4. Sumber Daya Aparatur khususnya pengelolaan Pendapatan daerah masih perlu ditingkatkan;
5. Penerimaan masyarakat terhadap aturan yang menyangkut pajak dan retribusi belum maksimal;
6. Sarana dan prasarana pendukung pelayanan pemungutan baik pajak dan retribusi daerah relatif masih kurang memadai.

7. Menurunnya kemampuan membayar sebagian wajib pajak/retribusi sebagai akibat dari krisis ekonomi global.

Dengan berpegang pada kebijakan Pendapatan Daerah dengan tetap memperhatikan kondisi obyektif masyarakat dan peraturan perundang – undangan yang berlaku, maka Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2009 direncanakan sebesar Rp Rp. 1.101.880.802.800,- yang terdiri dari :

Tabel 7. Rencana Pendapatan Daerah Kota Makassar
Tahun Anggaran 2009

No.	Uraian	Estimasi Penerimaan
1.	Pendapatan Asli Daerah	Rp. 151.940.636.000
	1. Pajak Daerah	Rp. 101.679.150.000
	2. Retribusi Daerah	Rp. 39.401.598.000
	3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	Rp. 4.391.994.000
	4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	Rp. 6.467.894.000
2.	Dana Perimbangan	Rp. 810.746.870.000
	1. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	Rp. 120.287.140.000
	2. Dana Alokasi Umum	Rp. 647.308.730.000
	3. Dana Alokasi Khusus	Rp. 43.151.000.000
3.	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	Rp. 139.193.296.800
	1. Hibah	Rp. -----
	2. Dana Darurat	Rp. -----
	3. Bagi Hasil Pajak dari Propinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	Rp. 115.000.000.000
	4. Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	Rp. -----
	5. Bantuan Keuangan dari Propinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	Rp. 24.193.296.800
J u m l a h		Rp. 1.101.880.802.800

Sumber Data: Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Makassar, 2008

Dari jumlah tersebut di atas bila dibandingkan dengan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2008 setelah perubahan yang direncanakan sebesar Rp.1.082.846.098.900,- berarti mengalami kenaikan sebesar Rp.19.034.703.900,- atau naik 1,76 %.

Selanjutnya untuk memberikan gambaran secara menyeluruh menyangkut mengenai Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2009, khususnya yang berkaitan dengan satuan kerja pengelola pendapatan dan jumlah pendapatan yang menjadi tanggung jawab satuan kerja tersebut, maka dalam tabel 8 di bawah ini disajikan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2009 menurut Unit Organisasi/Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Tabel 8. Target Pendapatan Daerah menurut Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun Anggaran 2009

No.	Satuan Kerja Perangkat Daerah	Pendapatan	Persen
1.	Sekretariat Daerah Kota	842.993.384.800	76.50
2.	Dinas Pendapatan Daerah	224.302.924.000	20.36
3.	Dinas Informasi dan Komunikasi	121.875.000	0.01
4.	Dinas Kelautan dan Ketahanan Pangan	1.279.007.000	0.12
5.	Dinas Perindagkop & Penanaman Modal	3.568.260.000	0.32
6.	Dinas Koperasi dan UKM	150.000.000	0.01
7.	Dinas Tenaga Kerja	254.015.000	0.02

Lanjutan Tabel 8

No.	Satuan Kerja Perangkat Daerah	Pendapatan	Persen
8.	Dinas Kesehatan	2.508.508.000	0.23
9.	Rumah Sakit Umum Daya	2.633.550.000	0.24
10.	Dinas Tata Ruang dan Bangunan	15.000.010.000	1.36
11.	Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana	275.720.000	0.03
12.	Dinas Pekerjaan Umum	330.000.000	0.03
13.	Dinas Perhubungan	2.808.150.000	0.25
14.	Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Keindahan	2.342.299.000	0.21
15.	Kantor Catatan Sipil	2.669.170.000	0.24
16.	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	644.000.000	0.06
J u m l a h		1.101.880.802.800	100

Sumber Data: Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Makassar, 2008

Dari gambaran tersebut di atas menunjukkan bahwa Sekretariat Daerah Kota adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah Pengelola pendapatan terbesar dengan pendapatan sebesar Rp. 842.993.384.800,- atau 76,50 % dari total pendapatan. Sebagai pengelola pendapatan terbesar kedua Dinas Pendapatan Daerah sebesar Rp. 224.302.924.000,- atau 20,36 %, disusul

Dinas Tata Ruang dan Bangunan sebagai urutan ketiga dengan pendapatan sebesar Rp. 15.000.010.000,- atau 1,36 % dari total pendapatan daerah.

Pendapatan Daerah tahun Anggaran 2009 ini direncanakan mengalami peningkatan yang tidak terlalu besar dibandingkan dengan target yang ditetapkan tahun sebelumnya Target pendapatan tersebut disusun dengan berlandaskan pada kepastian dan kehati-hatian, dengan mempertimbangkan kemampuan masyarakat dan kondisi perekonomian Nasional dan Daerah. Dalam pelaksanaan dan implementasinya, prinsip-prinsip transparan, akuntabel serta penyederhanaan proses penetapan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 43 Tahun 1999 tentang Sistem dan prosedur administrasi pajak daerah, retribusi daerah dan penerimaan pendapatan lain-lain akan tetap menjadi acuan dan pedoman pokok.

Transparansi dan penyederhanaan proses penetapan Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah merupakan langkah alternatif yang akan dikembangkan dan ditingkatkan dalam memupuk rasa kedekatan dan tanggung jawab antara masyarakat selaku wajib pajak /retribusi dengan pemerintah kota.

Untuk menjamin pencapaian target dan optimalisasi pendapatan daerah tahun anggaran 2009, maka berbagai upaya yang telah diupayakan tahun-tahun sebelumnya, akan tetap dilanjutkan, antara lain:

1. Memantapkan pelaksanaan sistem pungutan yang berorientasi pada peningkatan pengawasan baik pengawasan fungsional maupun pengawasan melekat.
2. Meningkatkan Intensifikasi operasional pungutan pendapatan daerah.
3. Melanjutkan upaya peningkatan sumber daya aparatur pengelola pendapatan baik segi mental maupun keterampilan sehingga benar-benar dapat diandalkan sebagai aparat pemungut yang cakap, terampil, jujur dan berhasil.
4. Pemantapan fungsi Dinas Pendapatan Daerah selaku kordinator Pendapatan Daerah dan terus membina dan meningkatkan kordinasi Dinas-Dinas Instansi atau unit kerja terkait dalam usaha peningkatan pendapatan daerah.
5. Melakukan pembinaan dan mendorong peningkatan potensi dan kemampuan wajib pajak dan retribusi untuk dapat melaksanakan kewajibannya.
6. Mendorong peningkatan kualitas pelayanan kepada wajib pajak dan retribusi melalui pengembangan dan peningkatan kualitas prasarana dan sarana pelayanan yang telah dimiliki.
7. Memberikan sanksi yang tegas dan adil kepada wajib pajak dan wajib retribusi.

2. Anggaran belanja daerah

Berpedoman pada pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 sebagaimana disebutkan di atas, maka Belanja daerah akan dibagi ke dalam 2 (dua) kelompok belanja yaitu Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Untuk Belanja Tidak Langsung terdiri dari 8 jenis belanja yaitu; belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, Belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten dan pemerintah desa, dan belanja tidak terduga. Sedangkan Belanja Langsung terdiri dari tiga jenis belanja yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal.

Dengan berpegang pada kebijakan Belanja Daerah dengan tetap memperhatikan pencapaian target kinerja dari setiap program dan kegiatan, maka Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 direncanakan sebesar Rp. 1.177.380.802.800,- menurun sebesar Rp. 13.617.355.100,- atau 1,14 % dari Anggaran Belanja Daerah Tahun 2008 setelah Perubahan yang ditetapkan sebesar Rp.1.190.998.157.900,-.

Adapun rencana untuk masing-masing kelompok belanja dijelaskan dan diperinci sebagai berikut :

Tabel 9. Rencana Belanja Daerah Kota Makassar Tahun Anggaran 2009

No.	Uraian	Belanja
1.	Belanja Tidak Langsung	671.572.290.000
	1. Belanja Pegawai	617.361.690.000
	2. Belanja Bunga	-----
	3. Belanja Subsidi	1.850.000.000
	4. Belanja Hibah	24.080.600.000
	5. Belanja Bantuan Sosial	27.280.000.000
	6. Belanja Bagi Hasil kepada Propinsi / Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	-----
	7. Belanja Bantuan Keuangan kepada Propinsi/ Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	-----
	8. Belanja Tidak Terduga	1.000.000.000
2.	Belanja Langsung	505.808.512.800
	1. Belanja Pegawai	131.774.220.930
	2. Belanja Barang dan Jasa	257.150.428.445
	3. Belanja Modal	116.883.863.425
J u m l a h		1.177.380.802.800

Sumber Data: Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Makassar, 2008

Beberapa permasalahan yang dihadapi dalam belanja daerah dikarenakan adanya kondisi perekonomian negara yang menghadapi dampak dari krisis global juga berimbas kepada perekonomian daerah, menuntut daerah untuk lebih cermat dalam mengalokasikan sumber daya yang terbatas dengan lebih mempertajam skala prioritas. Tidak sedikit permasalahan dan kebutuhan yang harus ditangani dan diselesaikan secara paripurna namun karena diperhadapkan pada keterbatasan dana, menyebabkan kebutuhan dan masalah tersebut terpaksa hanya diselesaikan secara parsial dengan mempertimbangkan tingkat urgensi dan kondisi yang terjadi ditengah masyarakat. Dari kondisi permasalahan secara umum tersebut dapat diinventarisir permasalahan dalam pengalokasian Belanja APBD Kota Makassar tahun Anggaran 2009 sebagai berikut :

1. Peningkatan Penerimaan Dana Alokasi Umum tidak berbanding lurus dengan peningkatan alokasi anggaran untuk Belanja Gaji PNS.
2. Kebutuhan belanja operasional penyelenggaraan pemerintahan relatif cukup besar bahkan tidak dapat ditutup dari Pendapatan Asli Daerah, sementara Dana Alokasi Umum relatif hanya dapat menutupi penyediaan Anggaran Gaji.
3. Meningkatnya kebutuhan anggaran untuk Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan gratis.
4. Meningkatnya harga yang disebabkan *multiplier effect* dari krisis ekonomi global.

Untuk mendukung peningkatan dana investasi/belanja modal dalam Tahun Anggaran 2009 ini, maka pengalokasian anggaran belanja, seperti halnya tahun anggaran sebelumnya, tetap diarahkan untuk mendukung kegiatan operasional dan kegiatan yang diperlukan dalam menggerakkan roda pemerintahan, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan memelihara hasil pembangunan yang telah dicapai agar tetap dapat difungsikan secara optimal, dengan mengacu dan berpedoman pada tugas pokok dan fungsi dari masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Upaya penghematan melalui penyediaan anggaran berdasarkan kebutuhan riil dan rasional dengan tetap membuka kemungkinan peningkatan penyediaan anggaran secara terbatas terhadap satuan kerja secara selektif merupakan upaya yang terus dilanjutkan dalam tahun anggaran ini.

Kendatipun demikian peningkatan Belanja Tidak langsung tidak sepenuhnya dapat dihindari, dimana peningkatan anggaran tersebut sangat dipengaruhi oleh peningkatan anggaran untuk pembayaran gaji PNS terutama penyediaan anggaran untuk kenaikan Gaji Pokok dan Tunjangan Keluarga PNS, Kenaikan Tunjangan Pangan, Kenaikan Tunjangan Struktural dan Fungsional Khusus, Tunjangan Fungsional Umum untuk PNS yang tidak memangku jabatan struktural/fungsional dan penyediaan anggaran untuk pembayaran gaji bulan ke XIII bagi PNS seperti tahun anggaran 2008 serta penyediaan anggaran untuk CPNS Formasi Tahun 2008.

Berkaitan dengan kebutuhan belanja yang cenderung meningkat yang belum dapat diimbangi dengan peningkatan sumber pendapatan yang memadai, maka diperlukan upaya-upaya yang mengarah pada peningkatan efektifitas dan efisiensi aparatur dan perangkat-perangkat daerah, pelibatan dan peningkatan partisipasi masyarakat melalui strategi :

1. Menata sistem dan mekanisme kerja perangkat kota agar lebih responsif, akuntabel dan transparan sesuai dengan semangat dan jiwa otonomi dan desentralisasi
2. Meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dan kemasyarakatan.
3. Peningkatan pelayanan masyarakat di urusan pendidikan dan kesehatan.
4. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan jaringan utililitas Kota sebagai pelayanan dasar bagi masyarakat kota dengan menyusun prioritas penanganannya (Infrastruktur)
5. Memperkokoh sektor pertanian dan perkebunan sebagai sektor utama dalam struktur perekonomian yang mampu menyerap dan memperluas lapangan kerja
6. Menciptakan suasana yang harmonis dan bersahabat yang berlandaskan nafas keagamaan demi terciptanya kerukunan hidup antar umat beragama dalam kehidupan bermasyarakat

Strategi sebagaimana disebutkan diatas diharapkan dapat mencapai sasaran sebagai berikut :

1. Tumbuh dan berkembangnya potensi sumber daya manusia, alam, buatan dan teknologi yang dapat dimanfaatkan secara optimal dalam mengelola dan menata kota agar dapat tumbuh dan berkembang dengan mengutamakan kelestarian lingkungan hidup.
2. Terciptanya kesadaran dan kepedulian masyarakat untuk membangun dan mendorong partisipasi dalam bidang pembangunan kota.
3. Tersedianya fasilitas dan utilitas kota yang memenuhi kebutuhan minimal masyarakat.
4. Meningkatnya kegiatan ekonomi perkotaan atas dukungan ketersediaan infra struktur.
5. Penataan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan menyasrakan keseimbangan kota.
6. Terciptanya peran agama sebagai landasan spiritual dan etika dalam membentuk teknologi struktur masyarakat serta mengutamakan kerukunan hidup antar umat beragama dalam kehidupan bermasyarakat.

Pada tahun anggaran 2009 prioritas dan plafon anggaran belanja daerah Kota Makassar dititik beratkan pada 5 (lima) kebijakan yaitu : 1) Pembangunan Kualitas Hidup Manusia, 2) Pembangunan Daya saing

Ekonomi, 3) Pengembangan kawasan tata ruang dan lingkungan, 4) Pembangunan pelayanan Publik dan 5) Pembangunan Politik hukum dan HAM. Kelima kebijakan ini diimplementasikan dalam program dan kegiatan pada masing-masing satuan kerja perangkat daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka alokasi anggaran berdasarkan Satuan Kerja Perangkat Daerah adalah sebagai berikut :

Tabel 10. Alokasi Belanja Daerah Menurut Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun Anggaran 2009

No.	Satuan Kerja Perangkat Daerah	Belanja (Rp)	Persen
1.	Dinas Pendidikan	486.687.617.500	41.34
2.	Kantor Kearsipan,Perpus dan P. Data	3.523.293.000	0.30
3.	Dinas Kesehatan	80.546.251.000	6.84
4.	Rumah Sakit Umum Daya	11.511.875.000	0.98
5.	Dinas Pekerjaan Umum	117.641.262.000	9.99
6.	Dinas Pemadam Kebakaran dan PB	9.139.723.000	0.78
7.	Dinas Tata Ruang dan Bangunan	6.497.595.000	0.55
8.	BAPPEDA	15.264.421.000	1.30
9.	Dinas Perhubungan	9.597.394.000	0.82
10.	Dinas Pengelolaan Lingk. Hidup dan Keindahan	34.202.772.000	2.90
11.	Kantor Kependudukan & Catatan Sipil	8.501.368.000	0.72
12.	BKKBN	11.423.025.000	0.97
13.	Dinas Sosial	6.414.301.000	0.54
14.	Dinas Tenaga Kerja	4.007.183.000	0.34
15.	Dinas Koperasi dan UKM	3.459.665.000	0.29
16.	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	6.266.311.000	0.53

Lanjutan Tabel 10

No.	Satuan Kerja Perangkat Daerah	Belanja (Rp)	Persen
17.	Dinas Pemuda dan Olahraga	4.748.084.100	0.40
18.	Satuan Polisi Pamong Praja	6.669.106.000	0.57
19.	Kantor Kesatuan Bangsa	2.496.463.000	0.21
20.	DPRD	10.590.749.000	0.90
21.	Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	757.137.000	0.06
22.	Sekretariat Daerah	159.055.140.000	13.51
23.	Sekretariat DPRD	32.725.168.000	2.78
24.	Badan Kepegawaian Daerah	6.935.855.000	0.59
25.	Badan Pendidikan dan Pelatihan	4.121.304.000	0.35
26.	Inspektorat Daerah	5.543.633.000	0.47
27.	Dinas Pendapatan Daerah	29.694.909.000	2.52
28.	Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan	1.729.091.000	0.15
29.	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana	9.507.565.000	0.81
30.	Dinas Informasi dan Komunikasi	3.974.252.000	0.34
31.	Dinas Kelautan dan Ketahanan	16.037.481.000	1.36
32.	Dinas Perindag Koperasi & Pen. Modal	6.602.290.000	0.56
33.	Kecamatan Bontoala	4.296.174.000	0.36
34.	Kecamatan Biringkanaya	4.452.573.500	0.38
35.	Kecamatan Makassar	5.812.198.000	0.49
36.	Kecamatan Mamajang	4.684.472.000	0.40
37.	Kecamatan Mariso	3.808.326.000	0.32
38.	Kecamatan Panakukang	5.622.640.000	0.48
39.	Kecamatan Manggala	3.622.555.500	0.31

Lanjutan Tabel 10

No.	Satuan Kerja Perangkat Daerah	Belanja (Rp)	Persen
40.	Kecamatan Rappocini	4.923.357.000	0.42
41.	Kecamatan Tamalanrea	3.887.606.000	0.33
42.	Kecamatan Tallo	4.744.433.000	0.40
43.	Kecamatan Tamalate	4.988.768.000	0.42
44.	Kecamatan Ujung Pandang	3.877.930.000	0.33
45.	Kecamatan Ujung Tanah	3.525.436.000	0.30
46.	Kecamatan Wajo	3.262.050.200	0.28
J u m l a h		1.177.380.802.800	100

Sumber Data: Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Makassar, 2008

3. Anggaran pembiayaan daerah

Seiring dengan semakin membaiknya pelaksanaan Otonomi Daerah dan semakin meningkatnya kesadaran warga masyarakat terhadap kebutuhan pelayanan pemerintah, maka tuntutan kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana pelayanan semakin meningkat yang sudah barang tentu membutuhkan penyediaan anggaran yang semakin besar dan meningkat setiap tahun. Disisi lain, pendapatan Daerah, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah maupun Dana Perimbangan menunjukkan trend pertumbuhan yang tidak seimbang dengan kebutuhan akan pendanaan.

Kondisi ini, memaksa Pemerintah Daerah untuk mencari sumber pendanaan lain yang memungkinkan dapat dimanfaatkan untuk kebutuhan tersebut, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu sumber pendanaan yang dapat dimanfaatkan untuk menutup kesenjangan tersebut adalah Pembiayaan Daerah Netto yaitu Selisih lebih antara Penerimaan Pembiayaan Daerah dengan Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya, kendatipun pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008 belum berakhir, namun berdasarkan ketentuan yang berlaku, telah dapat dianggarkan sebagai salah satu sumber Penerimaan Pembiayaan Daerah. Seperti diketahui bahwa Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu adalah merupakan selisih lebih antara realisasi pendapatan dengan belanja daerah tahun sebelumnya. Untuk memanfaatkan Sisa Lebih Perhitungan tersebut dalam APBD Induk, dianggarkan berdasarkan estimasi. Sedangkan realisasi riil yang nantinya akan ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Perhitungan APBD Tahun Anggaran 2008, dianggarkan dalam Perubahan APBD Tahun Anggaran 2009 dengan mengoreksi angka estimasi yang telah dianggarkan dalam APBD Induk sebelumnya.

Pada dasarnya selain Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya (SILPA), masih terdapat beberapa sumber Penerimaan Pembiayaan Daerah yang dapat dikelola dan dikembangkan

untuk memperbesar penerimaan Pembiayaan Daerah agar dapat diperoleh Pembiayaan Daerah Netto untuk menutup Defisit Anggaran, antara lain; Dana Cadangan, Hasil Penjualan Asset Daerah yang dipisahkan dan Pinjaman.

Dalam Tahun Anggaran 2009 ini, seperti halnya tahun sebelumnya, Pembiayaan netto diarahkan untuk menutupi defisit anggaran yang direncanakan sebesar Rp. 75.500.000.000,- atau menurun sebesar Rp. 32.652.059.000 atau 30,09 % dari Tahun sebelumnya setelah perubahan yang ditetapkan sebesar Rp. 108.152.059.000, -

Pembiayaan daerah terbagi atas penerimaan daerah yang direncanakan sebesar Rp. 75.500.000.000,- bila dibandingkan dengan tahun 2008 setelah perubahan direncanakan sebesar Rp.109.152.059.000,- mengalami penurunan sebesar Rp. 33.652.059.000,- atau 30.83 %. Pembiayaan Pengeluaran daerah dalam tahun anggaran 2009 tidak direncanakan, bila dibandingkan dengan tahun 2008 setelah perubahan sebesar Rp.1.000.000.000,-.

Dalam Tahun Anggaran 2009 ini, seperti halnya dalam Tahun Anggaran 2008 yang lalu, Pembiayaan Daerah terutama diarahkan dan diperkuat untuk menciptakan Pembiayaan Netto untuk menutup Defisit Anggaran atau menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah.

Untuk itu sudah barang tentu sumber penerimaan pembiayaan ini harus didorong agar lebih meningkat lagi, salah satunya adalah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya melalui optimalisasi pencapaian target pendapatan dan peningkatan efisiensi di sektor belanja. Diharapkan dengan upaya ini, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya akan lebih meningkat di tahun-tahun mendatang dengan memperhitungkan target dan sumber penerimaan daerah dan pengeluaran daerah disesuaikan dengan kondisi anggaran yang tersedia dan memperhitungkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi daerah.

Oleh karena itu Pembiayaan APBD tahun 2009 di utamakan untuk kegiatan sebagai berikut :

1. Menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah;
2. Apabila masih terdapat sisa penerimaan pembiayaan maka dialokasikan kegiatan yang berskala prioritas yang dapat mendorong penciptaan pendapatan asli daerah melalui peningkatan penyertaan modal;
3. Melakukan keseimbangan antara belanja daerah dengan pendapatan daerah dengan memperhitungkan besaran defisit anggaran yang masih dapat ditoleransi sebesar saldo sisa perhitungan anggaran tahun lalu.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 Kota Makassar yang disusun menggunakan sistem penganggaran terpadu

(unified budget), yang mengintegrasikan antara anggaran berbasis kinerja (performance based budgeting), dengan kerangka program jangka menengah, dan standar akuntansi keuangan pemerintah, berasal dari pendekatan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dengan menyesuaikan Program dan Kegiatan dan Tugas Pokok dan Fungsi masing-masing Satuan Kerja perangkat Daerah yang telah dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Rencana pembangunan Kota Makassar tahun 2009 merupakan prioritas pembangunan yang diamanatkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Makassar. Dalam menyelesaikan permasalahan dan tantangan yang dihadapi sebagai upaya pencapaian Visi sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Makassar Tahun 2005 – 2010 dalam 5 (lima) kebijakan dengan penajaman melalui 21 Agenda Strategis dalam kerangka Grand Strategis Tahun 2009.

Kelima kebijakan dan 21 grand strategis tersebut diimplementasikan ke dalam program dan kegiatan pada setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Makassar yang harus mempunyai tolok ukur dan sasaran yang jelas ke dalam bentuk Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Makassar yang terbagi ke dalam Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Kewenangan untuk melaksanakan Urusan Wajib dan Urusan Pilihan tersebut dilaksanakan oleh SKPD. Untuk Prioritas Pembangunan Kota Makassar

Tahun 2009 ditetapkan 5 Kebijakan dengan agenda strategis dengan indikator target sasaran sebagai berikut:

a. Pembangunan kualitas manusia.

1. Makassar menjadi Kota Sehat Cerdas dan Religius;
2. Masyarakat mendapatkan pelayanan kesehatan gratis di Puskesmas, serta pelayanan pendidikan gratis bagi pendidikan dasar dan pendidikan menengah (bertahap) dengan menerapkan Standar Nasional.
3. Pendidikan SMA/SMK menerapkan 'Sistem Sekolah Cerdas' yang berbasis Teknologi Informasi dan bahasa Inggris.
4. Penyandang masalah kesejahteraan sosial mendapatkan fasilitasi/pembinaan Pemerintah Kota Makassar;
5. Warga masyarakat Kota Makassar menerapkan norma keluarga kecil bahagia sejahtera;
6. Perempuan mendapatkan peran dan akses yang sama dalam pembangunan;
7. Kecamatan mengembangkan pusat kreasi pemuda yang berperan aktif dan mampu menumbuhkembangkan potensi kepemudaan dalam berbagai bidang;

b. Pembangunan Daya Saing Ekonomi Daerah.

1. Kota Makassar menjadi pusat perdagangan industri pengolahan bahan baku Indonesia Timur yang berdaya saing tinggi;
2. Kecamatan mengembangkan Klinik Bisnis, lembaga pembiayaan dan penjaminan kredit;
3. Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) dan koperasi mendapatkan fasilitasi/pembinaan pemasaran dan input produksi;
4. Seluruh investasi dan industri memperoleh kepastian hukum keamanan dan ketersediaan tenaga kerja yang handal;
5. Seluruh kebutuhan pokok tersedia dan terjangkau;
6. Obyek wisata dan budaya dikelola serta dipromosikan secara profesional;

c. Pengembangan, Kawasan, Tata Ruang Dan Lingkungan

1. Makassar menjadi kota sejuta pohon, bebas pencemaran lingkungan dan tertata secara baik;
2. Tata Ruang Kota Makassar berbasis teknologi informasi dengan didukung sistem mitigasi bencana yang handal;
3. Sarana dan prasarana jalan raya dan jalan lingkungan dapat diakses.

d. Pembangunan Pemerintahan dan Pelayanan Publik

1. Seluruh SKPD menerapkan perencanaan dan implementasi program secara fokus dan terintegrasi secara online untuk menjawab kebutuhan masyarakat, serta memberikan pelayanan gratis administrasi kependudukan dan angkutan jenazah bagi sebagian penduduk (utamanya keluarga miskin).
2. Setiap aparatur menguasai teknologi informasi, kompeten dalam tugasnya, dan memiliki pola pengembangan karir yang jelas;
3. Seluruh kebijakan pemerintah kota mendapatkan partisipasi aktif masyarakat serta memberikan kesempatan dan peluang yang sama dalam pembangunan;

e. Pembangunan Politik Hukum Dan HAM

1. Kota Makassar aman dan demokratis dengan penegakan hukum dan HAM secara adil dan tegas, termasuk pelayanan gratis bantuan hukum bagi sebagian penduduk (utamanya keluarga miskin).
2. Seluruh produk hukum daerah menunjang investasi dan program pembangunan masyarakat menuju terwujudnya visi melalui Misi Pemerintah Kota Makassar;

Agenda strategis tersebut dijabarkan ke dalam Program dan kegiatan yang terdiri dari Belanja Pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja

modal. Ketiga komponen belanja tersebut dikategorikan kedalam Belanja langsung.

Program dan kegiatan yang dilakukan pemerintah saat ini adalah merupakan akumulasi dari aspirasi masyarakat yang disusun dan diarahkan pada bidang strategis yang tertuang dalam Arah dan Kebijakan Umum APBD, kesemua itu ditujukan untuk mendorong secara maksimal kegiatan yang dilaksanakan oleh masyarakat.

Tiga komponen belanja tersebut merupakan akumulasi yang mencerminkan program dan kegiatan daerah selama satu tahun anggaran, untuk itu dalam merumuskan Arah dan Kebijakan Umum APBD Kota Makassar Tahun 2009 tetap mengacu kepada Pokok-Pokok Kebijakan dalam Rencana pembangunan Jangka menengah Daerah Kota Makassar.

B. Proses Penyusunan Kebijakan APBD Ditinjau dari Perspektif Interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD di Kota Makassar

Seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa pedoman dan format dalam perumusan kebijakan umum anggaran telah ditetapkan oleh Pemerintah, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri yang dituangkan pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka pedoman itu sesungguhnya telah termaktub dalam Bab IV tentang Penyusunan Rancangan APBD, Bagian

Ketiga tentang Kebijakan Umum dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara, pasal 83 sampai dengan pasal 86, pada intinya memuat ketentuan dalam mekanisme penyusunan dan penetapan Kebijakan Umum APBD. Ketentuan ini memberikan penegasan terhadap landasan penyusunan Kebijakan Umum APBD yang harus diawali dengan kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat, baik oleh pemerintah daerah maupun DPRD serta mengacu pada Rencana strategis daerah dan atau dokumen perencanaan lainnya yang telah ditetapkan serta berpedoman pada pokok-pokok kebijakan nasional yang berkaitan dengan bidang keuangan daerah oleh Menteri Dalam Negeri.

Jika dilihat dari sisi normatif, terlihat bahwa interaksi pemerintah daerah dan DPRD untuk menetapkan Kebijakan Umum Anggaran, tidak dapat dilepaskan dari faktor eksternal yang terpantau lewat penelitian ini, yaitu aspirasi masyarakat daerah, kebijakan perencanaan daerah serta kebijakan nasional. Perumusan Kebijakan Umum, yang selanjutnya disingkat dengan KUA APBD adalah wujud dari formulasi kebijakan anggaran yang menjadi landasan bagi perencanaan operasional anggaran dalam kerangka penganggaran daerah.

Dari kebijakan tersebut di atas bahwa kebijakan umum anggaran yang disusun adalah salah satu upaya yang mendasar untuk mencapai visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Hal seperti ini telah disinggung oleh informan penelitian bahwa:

Saat ini proses perumusan APBD tahun 2009 telah berpedoman kepada Permendagri Nomor 13/2006. Dalam peraturan tersebut diatur proses-proses yang harus dilaksanakan dalam penyusunan APBD. Sesuai dengan ketentuan, misalnya dengan mengawali untuk melakukan penjaringan aspirasi masyarakat mulai dari tingkat bawah, dari Desa/Kelurahan ke kecamatan yang nantinya akan dibahas lagi aspirasi-aspirasi tersebut dalam Musrenbangda. Berdasarkan itu pemerintah daerah Kota Makassar menyusun kebijakan umum yang akan dijadikan pedoman dalam penyusunan kegiatan dalam tahun anggaran 2009. Kebijakan Umum tersebut disusun berdasarkan proses dari bawah mulai dari musrenbang di tingkat desa/kelurahan sampai tingkat kota. Kebijakan umum anggaran akan dituangkan dalam bentuk nota kesepakatan antara pemerintah daerah dengan DPRD. (Wawancara dengan AZK, 27 Desember 2008).

Jika dicermati diskusi informan di atas adalah munculnya kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD tentang rumusan KUA yang dituangkan dalam nota kesepakatan serta menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk merumuskan prioritas dan plafon anggaran, sementara sebagai acuan yang digunakan oleh perangkat daerah dalam menyusun usulan program, kegiatan dan anggarannya. Melihat kenyataan ini adalah bahwa kesepakatan ini merupakan hasil dari interaksi yang terjadi antar aktor kebijakan anggaran yaitu pihak Pemerintah Daerah dengan DPRD.

Pada sisi lain masalah ketetapan tentang kebijakan umum tersebut sesungguhnya dalam praktek penetapan kebijakan APBD telah menjadi landasan utama yang merupakan target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan

pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya, termasuk pada kasus wilayah Kota Makassar.

Keputusan pemerintah lewat Permendagri Nomor 13/2006, khususnya Pasal 85 dan 86, menjelaskan bahwa rancangan KUA yang telah disusun oleh Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan disampaikan Kepala Daerah paling lambat awal bulan Juni tahun anggaran berjalan. Sedangkan penyampaian kepala daerah kepada DPRD untuk dibahas paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan. Rancangan KUA yang telah dibahas dan disepakati menjadi KUA oleh Panitia Anggaran DPRD dengan Tim Panitia Anggaran Daerah (TPAD) paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

Dalam pelaksanaannya di Kota Makassar mengalami pergeseran di mana Pimpinan DPRD Kota Makassar mengeluarkan jadwal pembahasan KUA yaitu tanggal 27 s/d 31 Oktober 2008. Setelah melakukan pembahasan terhadap KUA tahun 2009 oleh Panitia Anggaran DPRD bersama TPAD Kota Makassar selama 5 hari, dimana dalam pembahasannya disepakati bahwa hasil musrenbang yang diakomodir oleh para SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing yang dituangkan dalam format dokumen program pemerintah daerah. Hasil pembahasan tersebut, maka ditetapkanlah Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Makassar Tahun Anggaran 2009 dengan Nomor : 903/081/S.Kerja/BPD/X/2008 dan Nomor : 903/510/DPRD/X/2008. Dengan ditetapkannya KUA tersebut,

selanjutnya dijadikan sebagai dasar penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) APBD Kota Makassar Tahun Anggaran 2009.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa mekanisme penetapan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) APBD diawali dengan perumusan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) oleh Kepala Daerah. Proses ini disebutkan dalam Permendagri Nomor 13/2006 Bab IV tentang penyusunan rancangan APBD, Bagian ketiga tentang kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara. Pada pasal 87 ayat 2 disebutkan bahwa rancangan PPAS disusun dengan tahapan sebagai berikut:

1. Menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan;
2. Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan; dan
3. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

Tujuan utama dilakukannya perumusan PPAS tersebut adalah untuk mengatasi berbagai permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh kepala daerah beserta daerahnya dalam memenuhi ketentuan dan petunjuk umum yang telah ditetapkan oleh kebijakan umum anggaran. Dalam penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara ini, peran lebih besar dimainkan oleh pemerintah daerah untuk menterjemahkan Kebijakan Umum Anggaran yang telah disepakati bersama dengan DPRD.

Fakta tersebut di atas telah ditanggapi secara serius oleh informan penelitian bahwa:

Penyusunan kebijakan anggaran dilakukan sebagai tindak lanjut KUA maka dalam penyusunan saat ini diprioritaskan pada upaya untuk menyusun PPAS dulu. Dalam penyusunan PPAS tidak melibatkan DPRD sebab ini adalah bagian dari tugas kita atau tugas pemerintah daerah kota Makassar. Jadi hal ini kapasitas penyusunannya belum melibatkan unsur DPRD dalam hal ini tidak berperan. (Wawancara dengan, AZK, 27 Desember 2008).

Meskipun demikian perspektif interaksi antara aktor dalam kerangka perumusan kebijakan APBD sesungguhnya telah terjalin meskipun dalam bentuk dan modusnya yang lain. Interaksi pada tahap ini di mana antara pemerintah daerah dengan DPRD yaitu mereka telah merumuskan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang akan disampaikan kepada DPRD untuk dimintai konfirmasi dan persetujuannya. Pembahasan PPAS dilakukan oleh tim anggaran pemerintah daerah dan panitia anggaran DPRD untuk disepakati menjadi prioritas dan plafon anggaran (PPA).

Dilihat dari mekanisme penetapan prioritas dan plafon anggaran (PPA), tergambar bahwa proses interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam rangka penyusunan prioritas dan plafon anggaran (PPA) diwarnai dengan peran yang lebih aktif dari pemerintah daerah yang ditandai dengan wewenang pemerintah daerah untuk menterjemahkan KUA dalam rangka perumusan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS).

Meskipun dalam kenyataannya masih mendapat kritikan dan komentar dari pihak DPRD tatkala diajukan untuk dibahas.

Kenyataan dan hasil penelitian menunjukkan bahwa kondisi interaksi di atas agak berbeda dengan interaksi yang terjadi ketika perumusan KUA, di mana menurut ketentuan pada perumusan KUA sangat diharapkan peran dari DPRD dalam bentuk pokok-pokok pikiran DPRD, yang pada kondisi faktualnya hal tersebut juga tidak terlaksana. Tidak jauh berbeda dengan KUA, dalam perumusan konsep prioritas dan plafon anggaran APBD yang lebih berperan adalah pemerintah daerah.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13/2006 pasal 87, dinyatakan bahawa Kepala Daerah setelah menyusun rancangan PPAS selanjutnya disampaikan kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan untuk dibahas secara bersama-sama antara TPAD pemerintah daerah dengan Panitia Anggaran DPRD. Rancangan PPAS setelah dibahas, selanjutnya disepakati menjadi PPA paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

Pada pelaksanaannya di Kota Makassar, Pemerintah Daerah telah menyusun PPAS dan disampaikan pada DPRD tanggal 15 Nopember 2008 untuk dibahas oleh tim anggaran pemerintah daerah dan panitia anggaran DPRD. Namun jadwal yang dikeluarkan oleh Pimpinan DPRD Kota Makassar dalam melakukan pembahasan PPAS yaitu tanggal 22 s/d 24 Desember 2008.

Jalannya sidang pembahasan PPAS di pimpin oleh salah seorang pimpinan DPRD yaitu Drs. H. Muh. Jafar Sodding sedangkan dari pihak pemerintah daerah di wakili oleh Asisten II Dr. Burhanuddin beserta tim panitia anggaran lainnya. Sidang dijadwalkan pada jam 10.00 namun sidang di mulai pada pukul 11.15 karena alasan sidang belum quom diakibatkan banyak anggota DPRD belum datang, walaupun yang bersangkutan sudah datang mereka tidak langsung ke ruang sidang melainkan hanya duduk dan bercekrama di ruangan masing-masing.

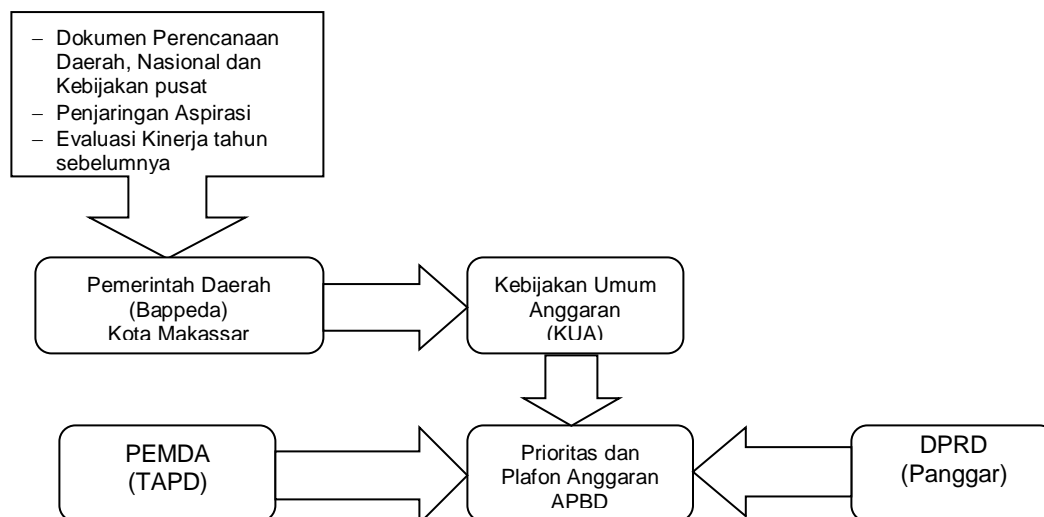
Setelah melewati sidang pembahasan selama 3 hari, akhirnya melahirkan Nota Kesepakatan antara Pemerintah Daerah Kota Makassar dengan DPRD Kota makassar dengan Nomor : 903/094/S.Kerja/BPD/XII/2008 dan 903/595/DPRD/XII/2008 tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) APBD Kota Makassar Tahun Anggaran 2009 untuk selanjutnya dijadikan sebagai dasar penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tahun anggaran 2009.

Jika dilihat dari jadwal penetapan PPA dibandingkan pedoman sesuai Permendagri Nomor 13/2006, maka sesungguhnya telah terjadi keterlambatan jadwal. Dalam hal ini menarik diketengahkan pendapat salah seorang informan bahwa:

Seringkali terjadi keterlambatan penetapan PPA disebabkan terlambatnya perumusan PPAS karena terkendala rancangan PPAS dengan format aturan baru Permendagri Nomor 13/2006 yang

*memerlukan penyesuaian dengan format sebelumnya”. Bahkan berkenaan dengan adanya kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam APBN Tahun 2009 dan Permendagri Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009, sehingga Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan perubahan PPA Tahun 2009. Rancangan perubahan PPA Tahun 2009 tersebut disepakati menjadi Perubahan PPA Tahun 2009 pada tanggal 16 Juni 2008. Penetapan PPA Tahun 2009 merupakan dasar penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD, Rancangan Perda tentang APBD dan Rancanagn Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD oleh masing-masing pihak.
(Wawancara dengan. AJ, 29 Desember 2008)*

Secara skematis, proses dan mekanisme interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD Kota Makassar dalam perumusan KUA dan PPA umumnya tidak dapat dilepaskan dari mekanisme penganggaran daerah yang berlaku di Kota Makassar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Perumusan KUA dan PPA Kota Makassar Tahun 2009 dapat dilihat sesuai gambar di bawah ini :



Gambar 10. Perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) Kota Makassar Tahun Anggaran 2009

Masalah kebijakan umum anggaran dan prioritas serta plafon anggaran yang telah ditetapkan merupakan landasan utama bagi pemerintah daerah untuk melangkah pada tahapan selanjutnya yaitu tahapan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang sepenuhnya menjadi domain pemerintah daerah dalam hal ini Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TPAD).

Berdasarkan nota kesepakatan KUA dan PPA, maka TAPD secara kelembagaan segera menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Setelah RKA-SKPD dinilai dan dievaluasi oleh tim anggaran pemerintah daerah, selanjutnya disusunlah rancangan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Melalui proses penyusunan RAPBD setelah penetapan KUA dan PPA diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Bab IV tentang penyusunan rancangan APBD, Bagian ke enam dari Permendagri tersebut mengatur tentang penyiapan ranperda APBD. RAPBD yang telah disusun menjadi bahan pembahasan bagi pemerintah daerah dan DPRD untuk selanjutnya ditetapkan melalui Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam proses penyusunan rancangan APBD terdapat dua tahap yang dilakukan oleh tim anggaran

pemerintah daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah, yaitu *pertama*, penyusunan RKA-SKPD tiap-tiap unit organisasi perangkat daerah dan, *kedua*, penyusunan Rancangan APBD oleh Panitia Anggaran Pemerintah Daerah. Pada dua tahap kegiatan ini secara legal formal tidak terjadi interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD (Panggar DPRD). Interaksi baru terjadi pada saat pembahasan dan penetapan Rancangan APBD.

Hal tersebut sesuai dengan hasil observasi peneliti terhadap mekanisme yang terjadi di lembaga yang melakukan proses perumusan perencanaan anggaran bahwa Pada penyampaian Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plapon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) oleh Pemerintah Daerah, cenderung pihak eksekutif yang dominatif, karena mereka berusaha menyakinkan Anggota DPRD (Panggar) tentang perlunya program tersebut diusulkan. Dan pihak DPRD hanya sebatas mendengar dan mempelajari dokumen tersebut. (Hasil observasi lapangan terhadap SKPD di Kota Makassar, Januari, 2009).

Mencermati hasil observasi di atas adalah secara keseluruhan proses tersebut mulai dari penyusunan KUA sampai kepada Prioritas dan Plafon Anggaran APBD disepakati bersama baik oleh Pemerintah Daerah dan DPRD berlangsung secara tertib sejalan dengan ketentuan yang berlaku yakni PP Nomor 58/2005 dan Permendagri Nomor 13/2006.

Kenyataan interaksi dialogis dan cenderung monoton tersebut khususnya jika terkait dengan program pemerintah pada umumnya telah

menjadi tradisi yang selama ini terjadi. Hal ini sesuai dengan apa yang dijelaskan oleh informan bahwa:

Untuk penyusunan APBD tahun 2009 adalah lebih mengacu kepada ketentuan Permendagri Nomor 13/2006 dan Permendagri Nomor 32/2008. Mekanisme yang kita lakukan dalam proses penyusunan APBD mulai dari pembahasan KUA sampai kepada pembahasan APBD didasarkan pada ketentuan yang diatur menurut Permendagri Nomor 13/2006. (Wawancara dengan AM, 15 Januari 2009)

Namun dalam pelaksanaannya, dalam penyusunan Rancangan APBD dimana jadwal proses penetapan PPA yang terlambat, sehingga tahap penyusunan RKA-SKPD tidak sesuai Permendagri Nomor 13/2006, yaitu dilakukan sebelum PPA ditetapkan. Gambaran tersebut di atas adalah sesuai dengan komentar salah seorang informan bahwa :

Penyusunan RKA-SKPD dilakukan pada bulan Oktober mengacu pada strategi dan prioritas tahun sebelumnya. Pada dasarnya mekanisme tetap selalu diupayakan sesuai ketentuan, namun kebijakan Pemerintah Daerah dan DPRD untuk dapat melaksanakan APBD per 1 Januari, sehingga hal ini dilakukan. (wawancara ES, 17 Januari 2009).

Mekanisme yang dijalankan adalah dengan melakukan pembahasan bersama terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) APBD Kota Makassar adalah kenyataannya meliputi 4 (empat) tingkat/tahapan pembicaraan, yaitu : 1) penyampaian rancangan APBD kepada DPRD, 2) pemandangan umum fraksi DPRD dan jawaban Walikota terhadap pandangan fraksi DPRD, 3) rapat komisi DPRD, dan 4) rapat paripurna DPRD.

Secara kelembagaan interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD pada tahap pembahasan RAPBD, dilakukan oleh tim anggaran Pemerintah Daerah yang anggotanya adalah unit organisasi perangkat daerah, sedangkan untuk DPRD adalah Panitia Anggaran DPRD dengan melibatkan komisi-komisi serta fraksi-fraksi di DPRD.

Setelah RAPBD disusun oleh tim anggaran dan mendapat persetujuan dari kepala daerah, maka tahapan pembicaraan tingkat pertama adalah penyampaian rancangan APBD kepada DPRD. Dalam tahapan ini, penyerahan Ranperda APBD Tahun 2009 dari Walikota Makassar kepada DPRD Kota Makassar dilakukan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 31 Desember 2008 pukul 14.00 bertempat di Ruang Rapat Paripurna DPRD Kota Makassar. Rapat paripurna DPRD Kota Makassar berdasarkan jadwal yang dikeluarkan pimpinan DPRD tentang agenda penjelasan Walikota Makassar Ir. H. Andi Herry Iskandar seharusnya tanggal 11 Desember 2008.

Penyampaian rancangan kebijakan anggaran daerah tersebut dibarengi dengan penyampaian Nota Pengantar Keuangan Tahun Anggaran 2009 dan Rancangan Peraturan Daerah oleh Walikota. Pembicaraan ini akan ditindaklanjuti dengan agenda pembahasan antara pemerintah daerah dengan DPRD untuk mendapatkan pengesahan bersama. Berdasarkan risalah rapat, sidang paripurna tersebut dipimpin langsung oleh Pimpinan DPRD Kota Makassar, masing-masing Drs. H. I. Adnan Mahmud (Ketua),

Adjid Siradju, SE, M.Si (Wakil Ketua) dan Drs. H. Muh. Jafar Sodding (Wakil Ketua) sedangkan yang bertindak sebagai Sekretaris rapat adalah Syarifuddin, SH (Sekretaris DPRD Kota Makassar). Jumlah anggota DPRD yang hadir sebanyak 34 orang dari 45 jumlah anggota keseluruhan, masing-masing : fraksi Partai Golongan Karya (14 Orang), fraksi Partai Persatuan Pembangunan (3 orang), fraksi Keadilan Sejahtera (4 orang), fraksi Partai Demokrasi Kebangsaan (4 orang), fraksi Partai Amanat Nasional (4 orang), fraksi Partai Demokrat (3 orang), dan fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (2 orang). Dalam rapat paripurna tersebut juga dihadiri oleh Walikota Makassar, para anggota muspida Kota Makassar, Sekretaris Daerah Kota Makassar, para Asisten, Kepala Badan, Kepala Kantor, Kepala Dinas, Kepala Bagian, Direktur Perusahaan Daerah dan Camat se Kota Makassar.

Pada tahap pembicaraan tingkat kedua meliputi rapat paripurna DPRD tentang Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi di DPRD terhadap nota pengantar keuangan dan Ranperda APBD tahun 2009 yang telah disampaikan Walikota. Berdasarkan risalah rapat, maka paripurna tersebut dilaksanakan pada Hari Senin tanggal 5 Januari 2009 pukul 10.00 yang dipimpin oleh Adjid Siradju, SE, M.Si (Wakil Ketua) didampingi oleh Drs. H. I. Adnan Mahmud (Ketua) dan Drs. H. Muh. Jafar Sodding (Wakil Ketua). sedangkan yang bertindak sebagai Sekretaris rapat adalah Syarifuddin, SH (Sekretaris DPRD Kota Makassar). Jumlah anggota DPRD yang hadir

sebanyak 37 orang dari 45 jumlah anggota keseluruhan, masing-masing : fraksi Partai Golongan Karya (13 Orang), fraksi Partai Persatuan Pembangunan (2 orang), fraksi Keadilan Sejahtera (5 orang), fraksi Partai Demokrasi Kebangsaan (4 orang), fraksi Partai Amanat Nasional (5 orang), fraksi Partai Demokrat (4 orang), dan fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (4 orang). Dalam rapat paripurna tersebut juga dihadiri oleh Walikota Makassar, para anggota muspida Kota Makassar, Sekretaris Daerah Kota Makassar, para Asisten, Kepala Badan, Kepala Kantor, Kepala Dinas, Kepala Bagian, Direktur Perusahaan Daerah dan Camat se Kota Makassar.

Pada tahap pembicaraan Tingkat II, paripurna tersebut memberikan kesempatan kepada masing-masing fraksi untuk menyampaikan pandangan umumnya terhadap Ranperda Kota Makassar tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009.

1. Fraksi Persatuan Demokrasi Kebangsaan dengan juru bicara Hj. Noerhayati Amiroellah, SE, M.Si. menyatakan bahwa ada beberapa hal yang ingin dipertanyakan kepada Walikota Makassar, diantaranya;
 - a. Komitmen Pemerintah Kota mengenai konsep *pro-poor budgeting* masih perlu dipertanyakan menyangkut belanja langsung yang modal dibawah Nilai Belanja Tidak Langsung,

banyak alokasi anggaran terhadap pengadaan kendaraan dinas jabatan dan operasional.

- b. Standar honorarium setiap SKPD sampai saat ini kami belum temukan, sementara komitmen kita semua untuk memangkas anggaran yang tidak prioritas.
 - c. Mohon penjelasan terhadap standar pelayanan minimum (SPM) untuk setiap SKPD, sudah sampai dimana Pemerintah Kota merumuskan hal ini terkait dengan efisiensi anggaran, terutama terhadap kualitas layanan publik dengan menggunakan biaya efisiensi.
 - d. Salah satu Visi Kota Makassar adalah Kota Maritim dalam PPA, kami tidak melihat ada program yang signifikan untuk mensosialisasikan visi tersebut.
 - e. Apa program Pemerintah Kota yang bisa digunakan sebagai jalan dalam mengantisipasi Krisis Global, terutama untuk menjaga sektor UKM dan faktor-faktor produksi andalan lainnya.
2. Fraksi Partai Demokrat dengan juru bicara Abd. Thalib Yunus, SE,MM menyampaikan beberapa pertanyaan dan saran sebagai berikut;

- a. Perlu pelibatan unsur-unsur terkait terhadap bidang dan jenis program yang akan direncanakan, misalnya ahli ekonomi, hukum, sosial, budaya dan sebagainya.
 - b. Kenapa rencana belanja lebih besar daripada rencana pendapatan padahal sumber-sumber penerimaan masih banyak yang harus diupayakan seperti perparkiran, pengelolaan aset-aset yang tidur serta manajemen perusahaan daerah, pariwisata, industri, perdagangan yang belum dikerjakan secara maksimal dan profesional.
 - c. Perencanaan pembangunan yang disusun dari bawah benar-benar dianalisis dan dikaji mendalam oleh para ahli dari berbagai bidangnya untuk mendapatkan keadilan dalam pendistribusiannya.
 - d. Program-program dinas/SKPD dan program masyarakat hasil musrembang harus lebih menyatu dan tidak tumpang tindih, sehingga alokasi anggaran lebih terarah dan tepat sasaran.
3. Fraksi Partai Amanat Nasional dengan juru bicara H. Zaenal Dg. Beta, S.Sos menyampaikan beberapa catatan penting sebagai berikut;
- a. Pendapatan Asli Daerah yang direncanakan secara kumulatif meningkat dari target TA.2008, namun didalamnya terdapat komponen pendapatan dari retribusi daerah justru menurun.

Mengapa hal tersebut bisa terjadi padahal seiring dengan laju perkembangan kota tentunya retribusi daerah diprediksi juga naik.

- b. Program dan proyek yang akan dilaksanakan dalam rangka menghadapi krisis ekonomi global untuk menghindari terjadinya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) massal.
 - c. Dinas Pendidikan yang memperoleh porsi anggaran terbesar 41,34 % dari total belanja daerah, tapi belum mampu memberikan kesejahteraan bagi guru honor, sehingga Pemerintah Kota segera melakukan revisi Perda Nomor 3 Tahun 2006.
4. Fraksi Keadilan Sejahtera dengan jurubicara Drs. M. Hasyim Ramlan, MM menyampaikan beberapa pertanyaan dan saran sebagai berikut;
- a. Apakah pemerintah sudah mempersiapkan kemungkinan dengan terpaksa melakukan pemutusan hubungan kerja dan sekaligus besaran anggaran yang dibutuhkan.
 - b. Anggaran kita belumlah mampu mengantisipasi kemungkinan situasi sulit, kita bahkan terlena untuk memfokuskan anggaran pada visi yang belum pasti. Mohon penjelasan dan tanggapan Walikota.

- c. Mohon penjelasan tentang adanya orang-orang besar melakukan pelanggaran dengan membangun pasos-pasos, salah satu diantaranya yakni di kompleks faisal.
5. Fraksi PDI Perjuangan dengan juru bicara Dachrin menyampaikan beberapa pandangan sebagai berikut :
 - a. Sekretariat daerah dialokasikan anggarannya sebesar 13,51 %. Apakah dari besaran ini masih tersentralisasinya sebagian anggaran SKPD, Kantor dan Badan dan apakah sudah sesuai dengan PP 41.
 - b. Semakin prihatin dengan masa depan penyelesaian dari proyek refitalisasi Pantai losari.
 - c. Apakah penyertaan dana pendamping pada program PNPM masih menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota.
 - d. Masalah Pulau Kayangan sampai tahun anggaran 2008 belum juga terealisasi terkait dengan pembayaran royalty yang belum juga dibayar oleh pihak ketiga.
6. Fraksi Partai Golongan Karya dengan juru bicara H. Mansyur Thaba, S.Sos, MM menyampaikan beberapa hal yang terkait dengan Pengantar Nota Keuangan diantaranya sebagai berikut;
 - a. Apakah upaya penghematan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota sudah dilakukan dengan kajian dan perencanaan yang matang sehingga sudah benar-benar sesuai dengan tugas

pokok dan fungsinya. Ada baiknya pemberian anggaran pada SKPD berdasarkan pada realisasi anggaran pada tahun sebelumnya.

- b. Apakah alokasi anggaran yang cukup besar di Dinas Pendidikan sudah mencakup pula pada upaya untuk peningkatan kesejahteraan guru honor.
- c. Apakah Pemerintah Kota mengadakan program khusus atau alokasi anggaran dalam menggerakkan ekonomi daerah sehingga dunia usaha dan industri mampu bertahan ditengah krisis ekonomi global untuk mencegah terjadinya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) massal.

7. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dengan juru bicara Ir. Chairil Ibrahim menyampaikan beberapa pertanyaan sebagai berikut;

- a. Dari pajak daerah yang terjadi peningkatan pendapatannya tahun ini, apakah sudah termasuk kenaikan; pajak parkir dan reklame, mohon penjelasan.
- b. Retribusi daerah mengalami penurunan tahun ini, apakah sudah dilakukan pemutahiran data khususnya titik-titik parkir, termasuk sumber retribusi potensi lainnya.
- c. Langkah-langkah apa saja yang dilakukan Pemerintah kota terkait dengan Dana Alokasi Umum (DAU) dari pemerintah

pusat dalam rangka perimbangan Anggaran Belanja Tidak langsung untuk gaji PNS disatu sisi dan disisi lain Belanja Langsung yang sangat minim itu, bahkan terjadi penurunan, mohon penjelasan.

- d. Sudah sejauh mana persiapan dan kesiapan pemerintah kota dalam melaksanakan pelayanan kesehatan gratis.

Rapat paripurna selanjutnya dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 7 Januari 2009 pukul 14.00 bertempat di Ruang Rapat Paripurna DPRD Kota Makassar tentang Jawaban Walikota atas pemandangan umum Fraksi terhadap nota keuangan dan ranperda APBD tahun anggaran 2009. Sidang paripurna tersebut dipimpin langsung oleh Pimpinan DPRD Kota Makassar, masing-masing Drs. H. I. Adnan Mahmud (Ketua), Adjid Siradju, SE, M.Si (Wakil Ketua) dan Drs. H. Muh. Jafar Sodding (Wakil Ketua) sedangkan yang bertindak sebagai Sekretaris rapat adalah Drs. Muhammad Akil (Pelaksana Tugas Sekretaris DPRD Kota Makassar). Jumlah anggota DPRD yang hadir sebanyak 39 orang dari 45 jumlah anggota keseluruhan, masing-masing : fraksi Partai Golongan Karya (15 Orang), fraksi Partai Persatuan Pembangunan (4 orang), fraksi Keadilan Sejahtera (6 orang), fraksi Partai Demokrasi Kebangsaan (3 orang), fraksi Partai Amanat Nasional (5 orang), fraksi Partai Demokrat (3 orang), dan fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (3 orang). Dalam rapat paripurna tersebut juga dihadiri oleh Walikota Makassar, para anggota muspida Kota Makassar, Sekretaris

Daerah Kota Makassar, para Asisten, Kepala Badan, Kepala Kantor, Kepala Dinas, Kepala Bagian, Direktur Perusahaan Daerah dan Camat se Kota Makassar. Selanjutnya pada hari Jumat tanggal 9 Januari 2009 pukul 10.00 Walikota Makassar Ir. H. Andi Herry Iskandar memberikan penjelasan umum tentang Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Makassar Tahun Anggaran 2009 dihadapan Panitia Anggaran DPRD dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah, dengan kesimpulan rapat bahwa pembahasan Ranperda Kota Makassar tersebut akan dilanjutkan dengan menghadirkan seluruh Kepala SKPD Kota Makassar.

Secara umum pembicaraan tingkat kedua ini memuat pertanyaan yang terkandung dalam pandangan umum masing-masing Fraksi. Adapun jawaban Walikota Makasar memuat jawaban atas pertanyaan tersebut, sedangkan jawaban yang bersifat teknis akan dikemukakan masing-masing Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam pembicaraan Tingkat III pada Rapat Komisi dan atau Gabungan Komisi yang dilaksanakan pada tanggal 12 s/d 23 Januari 2009. Pada forum ini menghadirkan seluruh Kepala SKPD untuk menyampaikan Rencana Kerja Anggarannya (RKA) dihadapan Panitia Anggaran DPRD dan Tim Panitia Anggaran Daerah (TPAD). Kesimpulan dari rapat ini antara lain bahwa anggaran belanja perjalanan dinas, belanja pemeliharaan kendaraan dinas maupun belanja Bahan Bakar Minyak pada seluruh SKPD Kota Makassar agar dirasionalisasikan dan

direalokasikan untuk membiayai kegiatan yang lebih prioritas untuk kepentingan masyarakat .

Selanjutnya pembahasan yang belum tuntas di tingkat panitia anggaran DPRD dilanjutkan pada pembahasan di tingkat komisi DPRD yang berlangsung pada tanggal 27 s/d 29 Januari 2009. Setelah melalui pembahasan baik pada tingkat Panitia Anggaran DPRD maupun pada Tingkat Komisi, maka selanjutnya Pihak Panitia Anggaran DPRD bersama TPAD Pemerintah Daerah memberikan pelaporan terhadap hasil rapat komisi dan dilanjutkan dengan penyerasian Anggaran baik jenis atau nama program maupun dari segi jumlah pembiayaannya. Dari hasil pembahasan laporan komisi-komisi tersebut, pihak pemerintah daerah (eksekutif) melakukan penyesuaian dan perbaikan sesuai hasil penyerasian serta saran dan tanggapan dari pihak panitia anggaran DPRD.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, akhirnya disepakati bahwa Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Kota Makassar tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tahun anggaran 2009 sudah dapat dilanjutkan pada rapat paripurna untuk penyampaian pendapat akhir fraksi.

Selanjutnya dilakukan pembicaraan tingkat IV yaitu Rapat Paripurna DPRD tentang pendapat akhir fraksi-fraksi DPRD terhadap ranperda APBD tahun anggaran 2009 yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 2 Pebruari 2009 pukul 14.00 bertempat di Ruang Rapat Paripurna DPRD Kota Makassar. Berdasarkan risalah rapat, sidang dipimpin oleh Adjid Siradju, SE,

M.Si (Wakil Ketua) didampingi oleh Drs. H. Muh. Jafar Sodding (Wakil Ketua). sedangkan yang bertindak sebagai Sekretaris rapat adalah Drs. Muhammad Akil (Pelaksana Tugas Sekretaris DPRD Kota Makassar). Jumlah anggota DPRD yang hadir sebanyak 41 orang dari 45 jumlah anggota keseluruhan, masing-masing : fraksi Partai Golongan Karya (15 Orang), fraksi Partai Persatuan Pembangunan (5 orang), fraksi Keadilan Sejahtera (5 orang), fraksi Partai Demokrasi Kebangsaan (5 orang), fraksi Partai Amanat Nasional (5 orang), fraksi Partai Demokrat (3 orang), dan fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (3 orang). Dalam rapat paripurna tersebut juga dihadiri oleh Walikota Makassar, para anggota muspida Kota Makassar, Sekretaris Daerah Kota Makassar, para Asisten, Kepala Badan, Kepala Kantor, Kepala Dinas, Kepala Bagian, Direktur Perusahaan Daerah dan Camat se Kota Makassar. Rapat paripurna ini memberikan kesempatan masing-masing fraksi melalui juru bicaranya untuk menyampaikan pendapat akhir fraksi. Juru bicara fraksi masing-masing, yaitu 1) Abd. Thalib Yunus SE, MM (fraksi Partai Demokrat), 2) H. M. Busrah Abdullah (fraksi Partai Amanat Nasional), 3) Drs. Ruangsah Irwan Waji (fraksi Keadilan Sejahtera), 4) Dachrin (fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), 5) H. M. Mansyur Thaba, S.Sos, MM (fraksi Partai Golongan Karya), 6) Ir. Zulkifli HIM (fraksi Partai Persatuan Pembangunan) dan 7) A. M. Riady (fraksi Persatuan Demokrasi Kebangsaan).

Setelah masing-masing fraksi DPRD menyampaikan pendapat akhirnya dan menyatakan menerima rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun anggaran 2009 untuk ditetapkan menjadi Peraturan daerah.

Pada akhir penyampaian masing-masing fraksi DPRD disepakati bahwa pihak pemerintah daerah Kota Makassar untuk menjadikan perhatian dan menyikapi beberapa hal yang berkembang dan menjadi kesepakatan dalam pembahasan APBD Tahun Anggaran 2009, antara lain sebagai berikut :

1. Beberapa Peraturan Daerah yang terkait dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah agar segera di revisi untuk disesuaikan dengan kondisi saat sekarang ini, termasuk Perda Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
2. Besaran honorarium pegawai non PNS agar dapat ditinjau kembali dan disesuaikan dengan Upah Minimum Propinsi.
3. Dalam rangka keseragaman penetapan harga satuan dalam penyusunan anggaran oleh seluruh SKPD, agar mengacu kepada standar harga satuan yang telah ditetapkan dengan Keputusan Walikota Makassar.
4. Honor yang diberikan kepada setiap pegawai yang mengerjakan kegiatan pada setiap SKPD diharapkan menggunakan formula yang memungkinkan terjadinya efisiensi dan efektivitas anggaran dan hal ini dapat dikonsultasikan dengan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan pendapat akhir fraksi tersebut, maka rapat paripurna melahirkan Keputusan DPRD Kota Makassar dengan Nomor : 01/DPRD/II/2009 Tentang Persetujuan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 menjadi Peraturan Daerah.

Pelaksanaan Pembahasan dan Penetapan Rancangan APBD Kota Makassar tahun anggaran 2009 oleh Pemerintah Daerah dan DPRD pada dasarnya mengacu pada Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pembahasan Rancangan peraturan daerah APBD pada dasarnya dapat menghasilkan dua kemungkinan, yaitu pertama, persetujuan bersama dan penetapannya oleh DPRD dan pemerintah daerah melalui sidang paripurna DPRD, yang kedua, apabila DPRD sampai batas waktu 1 (satu) bulan sebelum anggaran dilaksanakan, tidak mengambil keputusan bersama, maka kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan, yang disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD. Rancangan peraturan kepala daerah dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota. Apabila sampai batas waktu 15 (lima belas) hari belum disahkan, rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD ditetapkan menjadi peraturan kepala daerah tentang APBD. Ketentuan ini

telah diatur dalam PP Nomor 58 Bab V Penetapan APBD, Bagian Kedua Persetujuan Rancangan Perda Tentang APBD, pasal 45 dan pasal 46.

Pentahapan-pentahapan dalam proses sidang pembahasan RAPBD di Kota Makassar, sebagaimana dijelaskan oleh informan bahwa :

*Tahap-tahap pembahasan APBD ditentukan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Permendagri Nomor 13/2006 yang juga disebutkan dalam Keputusan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, yaitu dalam rapat paripurna pertama akan disampaikan nota pengantar oleh Walikota, kemudian sidang berikutnya adalah tanggapan umum fraksi, kemudian Walikota menyampaikan jawaban lagi, setelah itu tanggapan komisi, setelah itu kembali penyampaian jawaban Walikota setelah itu pandangan akhir fraksi dan Jawaban Walikota terhadap pandangan akhir fraksi, setelah itulah dilakukan proses penandatanganan, kemudian sesuai dengan surat edaran maka APBD disampaikan kepada Gubernur.
(Wawancara dengan AJ, 18 Januari 2009).*

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Keputusan DPRD Nomor 08/DPRD/X/2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar, khususnya Bab XVII yang mengatur tentang Penyusunan dan Penetapan Peraturan daerah, dimana pada pasal 124 dikatakan bahwa pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan melalui 4 (empat) tingkatan pembicaraan, yakni :

1. Pembicaraan Tingkat I (Pertama), meliputi :
 - a. Penjelasan Walikota dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Walikota.
 - b. Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Pimpinan Rapat Gabungan Komisi atau Pimpinan

Panitia Khusus atas nama DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD.

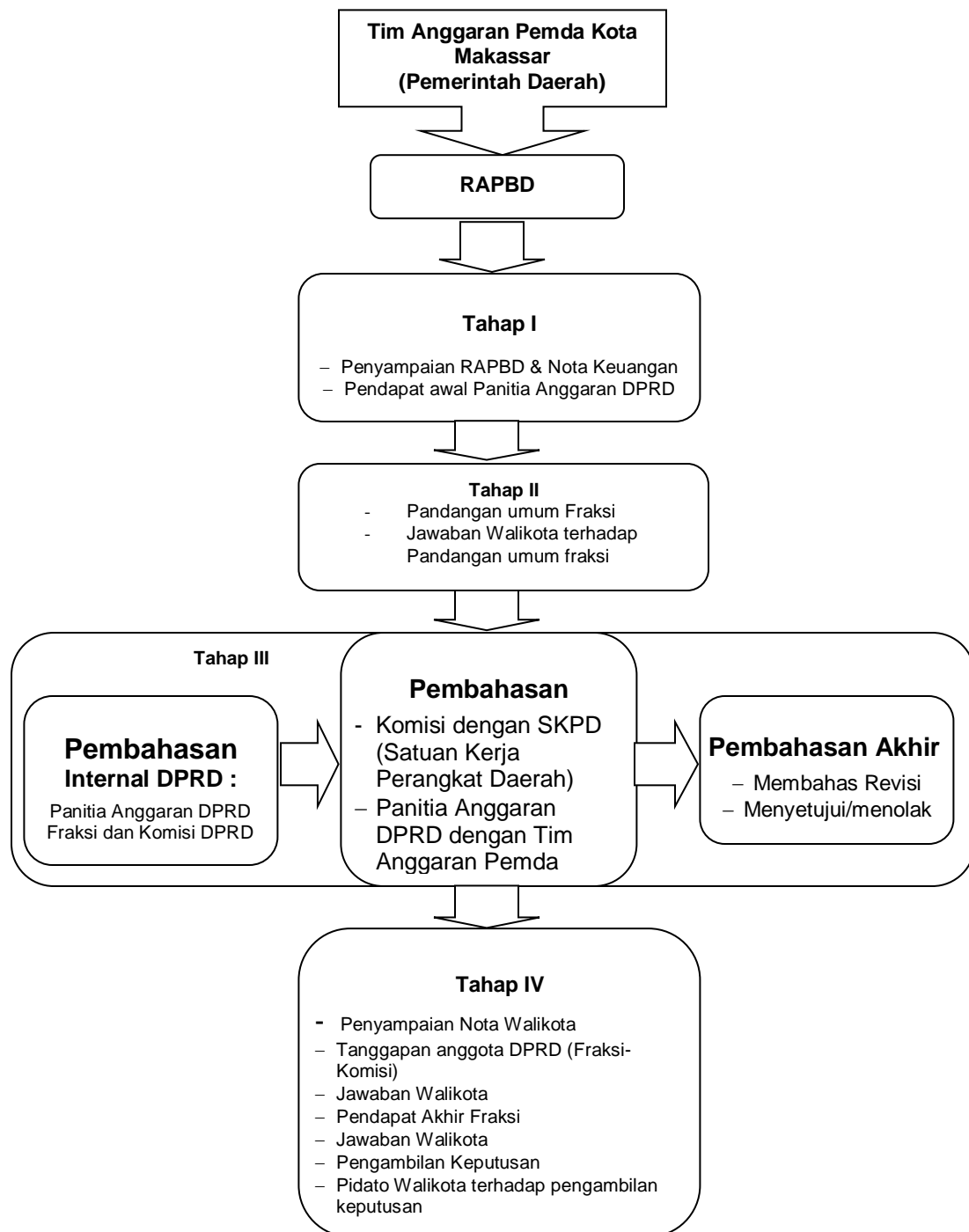
2. Pembicaraan Tingkat II (Kedua), meliputi :
 - a. Dalam hal Rancangan Peraturan daerah yang berasal dari Walikota:
 - 1) Pemandangan Umum dalam Rapat Paripurna oleh para anggota yang membawakan suara fraksinya.
 - 2) Jawaban Walikota dalam Rapat Paripurna terhadap pandangan umum anggota yang membawakan suara fraksinya.
 - b. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD :
 - 1) Tanggapan/Pendapat Walikota dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Peraturan Daerah dimaksud.
 - 2) Jawaban Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisis, atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPRD dalam Rapat Paripurna terhadap pendapat Walikota.
3. Pembicaraan Tingkat III (Ketiga), meliputi pembahasan dalam rapat komisi / Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus yang dilakukan bersama-sama dengan pihak walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Laporan hasil pembahasan pada pembicaraan tingkat III disampaikan pada rapat pimpinan diperluas.

4. Pembicaraan Tingkat IV (Keempat), meliputi :

Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan pendapat fraksi-fraksi disampaikan oleh juru bicaranya.

- a. Pemberian kesempatan kepada Walikota untuk menyampaikan sambutan terhadap pengambilan keputusan tersebut.
- b. Penyampaian Sambutan Walikota terhadap pengambilan Keputusan tersebut.

Jika ditelusiri lebih lanjut dan kemudian mencoba untuk merumuskan sebuah kerangka kerja pembahasan RAPBD di Kota Makassar sesuai dengan hasil data lapangan yang ada, maka proses tersebut dapat dilihat melalui visual bagan berikut ini:



Gambar 11. Pembahasan Rancangan APBD Kota Makassar

Dari ketentuan tersebut terlihat interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam membahas dan menetapkan APBD bagian dari rangkaian formulasi kebijakan APBD merupakan tahap yang krusial bagi lahirnya produk kebijakan anggaran daerah. Mengingat pada tahapan inilah dan mencermati data lapangan yang ada, maka pilihan-pilihan kebijakan untuk mengalokasikan anggaran dan sumber daya bagi program-program ditentukan, di samping itu pilihan kebijakan yang telah ditetapkan akan menentukan keberhasilan pembangunan daerah dalam kerangka otonomi daerah.

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Makassar Tahun Anggaran 2009, setelah melewati tahapan pembahasan pada tingkat panitia anggaran DPRD dan Tim Panitia Anggaran Daerah, mengalami perubahan yang signifikan baik secara nominal maupun butir program. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Makassar Tahun Anggaran 2009, terdiri dari : 1) Anggaran Pendapatan Daerah sebanyak Rp. 1.101.880.802.800,-, 2) Anggaran Belanja Daerah sebanyak Rp. 1.177.380.802.800,- sedangkan 3) Anggaran Pembiayaan Daerah sebanyak Rp. 75.500.000.000,-. Setelah pembahasan dan lahirnya Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar Nomor : 1/DPRD/II/2009 tertanggal 2 Pebruari 2009 tentang persetujuan penetapan rancangan peraturan daerah Kota Makassar tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 menjadi Peraturan Daerah

(PERDA) , maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Makassar Tahun Anggaran 2009 mengalami kenaikan, yaitu : 1) Anggaran Pendapatan Daerah menjadi Rp. 1.118.900.200.800,- atau naik 10.15 persen dari RAPBD, 2) Anggaran Belanja Daerah menjadi Rp. 1.223.713.830.800 atau naik 10.39 persen dari RAPBD, sedangkan 3) Anggaran Pembiayaan Daerah menjadi Rp. 104.813.630.000 atau naik 13.88 persen dari RAPBD. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 11 di bawah ini :

Tabel 11. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
Kota Makassar Tahun Anggaran 2009

No.	Anggaran	RAPBD (Rp)	APBD (Rp)	Kenaikan (Persen)
1.	Pendapatan Daerah	1.101.880.802.800	1.118.900.200.800	10.15
2.	Belanja Daerah	1.177.380.802.800	1.223.713.830.800	10.39
3.	Pembiayaan Daerah	75.500.000.000	104.813.630.000	13.88

Sumber Data: Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Makassar, 2009

1. Analisis interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam proses perumusan kebijakan umum anggaran dan prioritas plafon anggaran Tahun 2009

Pada dasarnya perumusan KUA dan PPA serta pembahasan RAPBD Kota Makassar tahun anggaran 2009 merupakan pengimplementasian ketentuan yang telah diatur dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dan Permendagri Nomor 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta Permendagri Nomor 32/2008 perihal Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009.

Salah satu syarat untuk merumuskan KUA adalah dengan melakukan penjaringan aspirasi masyarakat yang dikaitkan dengan dokumen perencanaan daerah, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta perencanaan nasional maupun kebijakan pemerintah pusat lainnya. Tujuan dilakukannya penjaringan aspirasi masyarakat tersebut adalah upaya untuk mengidentifikasi perkembangan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Dan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah. Dalam proses penjaringan aspirasi tersebut diharapkan partisipasi masyarakat dalam bentuk ide, pendapat, dan saran sebagai masukan yang bermanfaat dalam penyusunan konsep Kebijakan Umum APBD, sebagaimana tertuang dalam lampiran A.X Permendagri Nomor 13/2006.

Kasus yang terjadi di Kota Makassar adalah lewat proses penjaringan aspirasi masyarakat terutama dilakukan melalui kegiatan Musyawarah

Pembangunan mulai dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan dan hingga untuk tingkat Kota. Dalam kerangka ini, baik pemerintah daerah maupun DPRD harus berperan pada penggalian aspirasi masyarakat. Bagi DPRD hasil dari kegiatan ini selanjutnya akan dirumuskan oleh DPRD dalam bentuk pokok-pokok pikiran yang akan menjadi landasan perumusan KUA bersama-sama dengan rumusan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Seperti disampaikan oleh informan bahwa:

...Dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 diatur proses-proses yang harus dilaksanakan dalam penyusunan APBD. Sesuai dengan ketentuan kita mengawali dengan melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat mulai dari tingkat bawah, desa/kelurahan dan kecamatan dan nanti di bahas lagi aspirasi-aspirasi tersebut dalam Musrenbangda Berdasarkan itu kita menyusun KUA, yang akan dijadikan pedoman dalam penyusunan kegiatan dalam tahun anggaran 2009...
(Wawancara dengan AZK, 27 Desember 2008)

Namun pada pelaksanaannya, rancangan KUA serta Prioritas dan Plafon Anggaran APBD dirumuskan oleh pihak pemerintah daerah, terutama Bappeda Kota Makassar yang sesuai tugas pokok dan fungsinya mengkoordinasikan kegiatan penjangkaran aspirasi masyarakat. Pokok-pokok pikiran DPRD yang seharusnya dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat tersebut sebagai landasan untuk perumusan KUA ternyata tidak terwujud. Hal ini terjadi karena, DPRD Kota Makassar terutama Panitia Anggaran (Panggar) DPRD tidak terlibat secara intens dalam kegiatan penjangkaran aspirasi masyarakat maupun tidak memiliki data/informasi pembanding yang berkaitan dengan kebutuhan riil masyarakat secara komprehensif, sehingga

kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat masih didominasi oleh pemerintah daerah.

Hal tersebut sesuai dengan kenyataan penelitian ini melalui observasi lapangan yang dilakukan tatkala perdebatan rancangan kebijakan anggaran antara DPRD dan pemerintah Kota Makassar bahwa di dalam pembahasan RAPBD sangat kelihatan adanya akomodasi berbagai kepentingan aktor. (misalnya program yang ditawarkan pemerintah daerah yang sesuai dengan hasil reses anggota dewan, langsung diakomodasi). Umumnya jika berkaitan dengan usulan program yang ditawarkan oleh pihak pemerintah daerah adalah tidak terlalu dipersoalkan pada ranah perdebatan antara aktor yang berkepentingan. Tetapi jika perdebatan ini telah menunjukkan pada persoalan angka atau nominal yang ditawarkan setiap program yang diusulkan adalah pihak DPRD langsung melakukan respon.

Permasalahan tersebut di atas adalah sesuai dengan pengamatan lapangan yang penulis lakukan bahwa peran masing-masing aktor dalam interaksi akomodasi hanya terjadi hubungan searah artinya pemerintah daerah hanya memaparkan atau menyampaikan program, di sisi lain anggota DPRD langsung manyanggupinya. Artinya bahwa konsepsi tentang perdebatan antar aktor dan faktor dalam proses perumusan kebijakan APBD di Kota Makassar adalah pada awalnya masih didominasi oleh lembaga pemerintah daerah. Namun setelah masuk pada ranah angka ril yang

ditawarkan cenderung anggota dewan yang terkait dengan masalah anggaran pemerintah daerah yang lebih mendominasi kenyataan tersebut.

Fakta di atas adalah serasi dengan apa yang diutarakan oleh salah seorang informan bahwa :

Menurut pengalaman saya, belum ada pokok-pokok pikiran DPRD dalam pembahasan KUA, harusnya saat ini lebih tepat ditanyakan kepada DPRD. Menurut saya apabila proses penjaringan aspirasi dilakukan dan memanfaatkan masa turun ke lapangan saat reses tentunya seharusnya ada pokok-pokok pikiran DPRD. Jadi KUA yang disusun tersebut memang rumusan dari Pemda dengan memanfaatkan data-data musrenbang dan data-data terkait lainnya. (Wawancara dengan IHA, 30 Nopember, 2008)

Mekanisme perdebatan aktor perumus kebijakan anggaran adalah sangat didominasi oleh pihak pemerintah daerah tatkala belum bersinggungan dengan masalah anggaran ataupun nominal yang ditawarkan. Sehingga terkesan dengan kasus seperti ini adalah bahwa pemerintah daerah cenderung mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat dari proses musyawarah pembangunan daerah baik di tingkat kecamatan dan Kota yang dirumuskan dan dituangkan menjadi program pemerintah daerah. Akibatnya sejak awal perbedaan dan pertentangan menjadi tidak bisa dihindari antara aktor yang pada akhirnya berujung pada perdebatan, terutama pada sisi nominal anggaran dan bukan pada sisi substansi program.

Penguatan dari sisi kesepakatan program yang awalnya dirumuskan oleh pihak eksekutif dengan SKPD-nya adalah dapat dilihat dari pernyataan informan bahwa dari salah seorang panitia anggaran DPRD Kota Makassar

bahwa "memang rumusan KUA tersebut pada awalnya dibuat oleh Eksekutif baru kemudian dibahas bersama ..." (Wawancara dengan Anggota Panggar DPRD Kota Makassar, ZH, 30 Desember 2008)

Keikutsertaan anggota DPRD dalam proses penjaringan aspirasi masyarakat yang dikoordinir oleh Bappeda sepertinya tidak terlalu berdampak bagi penyusunan konsep KUA dari DPRD. Pada kegiatan tersebut, perwakilan dari DPRD tidak mempunyai data/informasi yang cukup untuk dibahas bersama-sama dengan masyarakat. Selain itu, kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat cenderung dilakukan secara sendiri-sendiri oleh anggota DPRD dengan konstituen partai politiknya yang tidak secara rutin dilakukan. Kenyataan ini ditanggapi secara serius oleh salah seorang anggota panitia anggaran DPRD Kota Makassar bahwa:

Kita memang selalu melakukan kegiatan pertemuan dengan kader-kader kita di kecamatan untuk mendapatkan dan menyerap keinginan atau aspirasi masyarakat, namun karena berbagai keterbatasan akhir-akhir ini pertemuan berkala tersebut memang tidak berlangsung seperti apa yang diharapkan. Sedangkan untuk fraksi lain saya tidak mengetahui dengan pasti bagaimana proses tersebut dilakukan. (Wawancara dengan SR, 30 Desember 2008)

Konsekuensinya adalah bahwa akibat dari pola penjaringan aspirasi yang seperti ini, tiap-tiap anggota DPRD adalah lebih bersifat menyentuh kepentingan konstituennya saja, padahal rumusan KUA seharusnya melingkupi aspek makro sebagai landasan pembangunan Kota Makassar yang akan diprioritaskan pada tahun anggaran 2009. Hal ini melahirkan nuansa ketidaksepakatan dalam interaksi diantara anggota DPRD, terutama

pada saat pembahasan RAPBD. Karena Panggar DPRD masing-masing membawa agenda yang bersifat eksklusif tersebut.

Akumulasi dari kondisi yang demikian berdampak pada perumusan KUA serta Prioritas dan Plafon Anggaran Kota Makassar yang didominasi oleh pemerintah daerah. Interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam membahas dua produk kebijakan anggaran daerah tersebut, praktis hanya didasarkan pada rancangan dan data yang telah dipersiapkan oleh pemerintah daerah. Pada akhirnya interaksi yang terjadi diantara kedua institusi pemerintahan daerah berlangsung dalam nuansa yang timpang. Ketimpangan tercermin dari menguatnya kecenderungan DPRD untuk menerima saja rancangan KUA dan PPAS yang telah dirumuskan oleh pemerintah daerah.

Bahkan dalam beberapa hasil pengamatan penulis, adalah dalam situasi tertentu di dalam kelembagaan perumusan kebijakan anggaran APBD Kota Makassar adalah terjadi sangat monoton misalnya hasil amatan bahwa sesungguhnya dialog hanya terjadi antara eksekutif dengan DPRD pada tataran besaran pembiayaan dan bukan pada nama program yang diusulkan. Sikap anggota dewan untuk tetap menjaga kepentingan dia agar tidak larut dalam diskusi yang tidak berujung pangkal adalah membuat bahwa penjaringan program sesungguhnya kurang melibatkan diri dari sisi panitia anggaran DPRD Kota Makassar. (Observasi, Desember 2008).

Akibatnya tentu pembahasan tidak terfokus dan tajam, padahal kebijakan ini penting karena merupakan perwujudan dari visi dan misi Kota Makassar serta menjadi landasan bagi penyusunan RAPBD. Kondisi ini merupakan konsekuensi dari tidak adanya mekanisme penjangkauan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD untuk memahami kebutuhan masyarakat, kurangnya data/informasi terutama mengenai dokumen perencanaan, bahkan lebih jauh lagi pemahaman DPRD terhadap penganggaran daerah. Menurut anggota Panggar DPRD, bahwa ...akibat dari masalah ini praktis DPRD tidak mampu untuk mewujudkan pokok-pokok pikiran dalam suatu rumusan yang tertulis dan komprehensif serta mengkaji secara kritis rancangan KUA dan PPAS yang telah disusun oleh pemerintah daerah (Wawancara dengan Anggota Panggar DPRD, Dachrin, 10 Januari 2009).

Interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD dalam perumusan KUA serta PPA yang cenderung timpang sebenarnya bukan disebabkan karena lemahnya wewenang DPRD. Interaksi yang demikian diakibatkan karena DPRD tidak mampu memaksimalkan wewenang yang dimilikinya. Hal ini merupakan dampak dari :

1. DPRD tidak memiliki mekanisme untuk menjangkau aspirasi masyarakat dalam kerangka penyusunan KUA.
2. Keterbatasan data komprehensif yang dimiliki DPRD berkaitan dengan kebutuhan prioritas riil masyarakat

3. Kurangnya pemahaman DPRD tentang penganggaran daerah, terutama pentingnya pokok-pokok pikiran DPRD untuk merumuskan KUA.

Hal-hal tersebut di atas menyebabkan ketika terjadi perbedaan persepsi antara DPRD dengan pemerintah daerah tentang suatu fokus permasalahan yang akan diangkat dalam rumusan kebijakan anggaran, maka landasan digunakan adalah data/informasi yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Pada akhirnya keterbatasan data/informasi dan kemampuan untuk memahaminya mendorong DPRD untuk menerima argumentasi yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Dalam beberapa hal memang terjadi perbedaan persepsi terhadap program yang termuat seperti menyangkut lokasi penempatan kegiatan dan besaran anggaran. Seperti diungkap oleh informan kunci bahwa (AM, 15 Januari 2009) "...dalam beberapa item ada hal-hal yang perlu proses penyinkronan antara kita dengan Pemerintah daerah, itu suatu yang sewajarnya terjadi dan hal itu tidak menghambat proses secara keseluruhan."

Senada dengan pernyataan di atas, anggota Panggar DPRD mengungkapkan,

Adalah wajar terjadi perbedaan pendapat, itu suatu kewajaran untuk mendapatkan hasil yang baik dalam sebuah proses. Konflik tidak ada, semua berlangsung lancar, namun ada beberapa hal yang perlu penyamaan persepsi, seperti kita menuntut anggaran untuk pendidikan seperti yang digariskan yakni 20%, namun seperti dijelaskan Pemda memang sepertinya kita belum mampu untuk melakukan kenaikan seperti yang kita harapkan. Kita juga sering mempertanyakan nilai

anggaran, tiba-tiba ada jumlah sekian. Tentu harus ada dasar yang menjadi pedoman penetapan berbagai jumlah uang dalam suatu program atau kegiatan. (Wawancara dengan HYL, 15 Januari 2009).

Keberhasilan pemerintah daerah melakukan proses peyakinan terhadap berbagai perbedaan persepsi mengindikasikan terjadi akselerasi yang dirumuskan oleh pihak eksekutif bahwa program itu adalah penting. Masalahnya adalah bahwa pihak DPRD kurang memberikan respon yang positif terhadap berbagai program yang ditawarkan.

Selain karena keterbatasan data/informasi juga kurang motivasi untuk mengkaji data/informasi yang dimiliki, sehingga KUA dan PPAS yang diajukan oleh pemerintah daerah harus diterima. Namun, argumentasi yang diberikan oleh pemerintah daerah mengenai berkaitan perbedaan persepsi dalam KUA serta Prioritas dan Plafon Anggaran tidak serta merta menyelesaikan perbedaan persepsi dengan DPRD, tetapi berakumulasi ketika terjadi pembahasan RAPBD. Pada tahap ini seringkali terjadi pengulangan yang terkait dengan substansi KUA serta Prioritas dan Plafon Anggaran yang sudah ditetapkan, hal ini diungkap oleh baik anggota panggar DPRD maupun anggota panggar pemerintah daerah. Mencermati fenomena di atas adalah menarik untuk diketengahkan hasil wawancara dengan salah seorang informan RM, 26 Desember 2008 bahwa:

...DPRD seharusnya mengawal KUA dan PPAS sesuai dengan aspirasi masyarakat Kota Makassar yang berkembang yang seharusnya jadi fokus DPRD, bukan hal teknis, seperti masalah tugas pokok dan fungsi yang melaksanakan program ini atau program itu.

Lagi pula sepertinya DPRD tidak terlalu memahami program ataupun kegiatan yang dirumuskan dalam KUA dan PPAS.

Sebaliknya mengenai implementasi wewenang dalam formulasi APBD

tersebut Anggota Panitia Anggaran DPRD tidak sependapat dengan penilaian pemerintah daerah, semuanya tidak sependapat dengan pernyataan di atas. Hampir senada mereka mengungkapkan ketidaksetujuan terhadap pendapat tersebut, dengan alasan, DPRD mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Interaksi antara institusi Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar menunjukkan bahwa belum terdapat keseimbangan persepsi dalam memahami aspek formalitas. Dalam kondisi ini perlu dikembangkan komunikasi untuk menciptakan penyamaan persepsi atau dengan kata lain mengupayakan kesepahaman aspek informalitas. Pemerintah daerah maupun DPRD memiliki persepsi sendiri tentang wewenang, peran dan tanggung jawabnya dalam merumuskan KUA dan PPA, namun belum mampu mengembangkan secara maksimal mekanisme akuntabilitas diantara keduanya atas implementasi aspek formalitas tersebut sebagai akibat dari belum terciptanya kesepahaman persepsi.

Gambaran interaksi yang demikian juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD Kota Makassar belum mampu menciptakan akurasi dan kualitas komunikasi untuk saling memahami wewenang, peran dan tanggung jawab serta kendala-kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikannya untuk saling mendukung dalam melaksanakan

peran dan tugas masing-masing. Persis seperti apa yang dihasilkan dari data hasil observasi penelitian ini bahwa forum pembahasan RAPBD yang menghadirkan Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Panitia Anggaran DPRD untuk mendengarkan pemaparan para kepala SKPD untuk menjelaskan RKA-SKPD masing-masing cenderung tidak fokus dan optimal diakibatkan sikap dan perilaku anggota dewan yang tidak serius bahkan sibuk dengan kegiatannya masing-masing yang saling berdiskusi, berdialog sehingga cenderung tidak memperhatikan pemaparan kepala SKPD. (Observasi di DPRD, Januari 2009).

Kemampuan Panggar DPRD untuk memaksimalkan wewenangnya dalam merumuskan KUA dan PPA, seperti menyusun pokok-pokok pikiran DPRD, melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat, menguasai dan memahami data/informasi dan memahami proses penganggaran daerah secara keseluruhan telah menempatkan interaksi dengan pemerintah daerah berlangsung secara timpang namun tidak berkembang menjadi konflik terbuka karena sebagai pihak pada posisi cukup kuat. Pada sisi lain, pihak DPRD mengakui kelemahan dan keterbatasannya dengan strategi interaksi menerima konsep KUA dan PPA yang disiapkan pemerintah daerah.

Di lihat dari perspektif kerangka formulasi kebijakan anggaran, perumusan KUA dan PPA merupakan bagian dari agenda *setting* yang menegaskan komitmen dan kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam menentukan tuntutan atau masalah publik apa saja yang akan

dijadikan prioritas alokasi anggaran dan bagaimana mengimplementasikannya. Setelah acuan ini disepakati bersama, maka pembahasan tentang program/proyek pembangunan menekankan pada aspek manajerial/teknis. Namun, proses yang demikian tidak dijalani oleh DPRD. Lemahnya kemampuan untuk memahami materi dan proses penganggaran daerah ini tentu juga tidak terlepas dari faktor motivasi yang rendah untuk melakukan pembelajaran secara individu atau organisasi dalam rangka meningkatkan kapasitas.

Masalah rendahnya motivasi ini juga disinggung dengan tegas oleh salah seorang informan anggota panitia anggaran DPRD, sebagai berikut :

Selain hal ini merupakan sesuatu yang baru, juga mungkin dikarenakan secara keseluruhan belum maksimal hasil dari kegiatan kunjungan kerja, masa reses DPRD sehingga tidak tertuang dalam sebuah konsep pokok-pokok pikiran dari yang diusulkan oleh pihak eksekutif. Akhirnya berujung kepada menunggu bola program dari apa yang dirumuskan oleh eksekutif. Hal itu juga membawa dampak tidak diketahuinya apa yang dibutuhkan masyarakat secara riil. Maka ketika disodorkan rumusan KUA, DPRD menilainya bagus-bagus saja karena memang tidak memiliki data pembandingan. Sepertinya kemauan belajar anggota dewan juga perlu ditingkatkan. (Wawancara dengan HYL, 15 Januari 2009).

Faktor kepentingan politik, baik individu maupun partai politik juga menjadi hal yang mempengaruhi kelemahan panitia anggaran DPRD dalam merumuskan KUA dan prioritas dan plafon anggaran APBD di Kota Makassar. Menguatnya faktor ini tidak terlepas dari belum melembaganya proses kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat oleh DPRD. Akibatnya masing-masing anggota DPRD cenderung untuk mengakomodasi

kepentingan kelompok yang berhubungan dekat, seperti dukungan dalam pemilihan anggota DPRD. Kelompok tersebut terutama adalah masyarakat yang berasal dari daerah pemilihan yang bersangkutan ataupun kelompok-kelompok tertentu seperti kalangan swasta. Hal ini seperti disebutkan anggota panggar DPRD bahwa:

...saya sangat merasakan tekanan moril dari masyarakat untuk menyuarakan aspirasi mereka terutama dari daerah pemilihan yang saya wakili pada saat pembahasan anggaran dan hal ini merupakan sebuah tekanan yang harus diperjuangkan dan tekanan tersebut terasa semakin berat pada saat pembahasan anggaran.(Wawancara dengan SR, 30 Desember 2008)

Eksklusifitas partai politik dalam mengakomodasikan usulan pada akhirnya akan mengakibatkan terjadinya pengkotakan internal DPRD dalam membahas dan memutuskan prioritas anggaran daerah. Posisi DPRD yang kurang kondusif seperti itu pada akhirnya memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk menerapkan cara kooptasi dan sebaliknya akomodasi yang dilakukan oleh panitia anggaran DPRD bersifat koersif. Kooptasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap Panitia Anggaran DPRD dan DPRD dapat terjadi karena kurangnya kemampuan Panggar DPRD untuk menggarap lebih lanjut penajaman program yang diusulkan oleh pihak eksekutif secara maksimal dalam merumuskan KUA dan PPA.

Untuk mengatasi masalah tersebut maka pemerintah daerah berupaya mendesakkan pengaruhnya berdasarkan sumber daya yang dimilikinya seperti data/informasi tentang kebutuhan masyarakat untuk meyakinkan

panitia anggaran DPRD yang tidak menguasai data/informasi sebagai pembandingannya atau lemah dari sisi penguasaan sumber daya ini.

Dalam kondisi interaksi yang timpang sebagai akibat dari keterbatasan sumber daya telah memaksa panitia anggaran DPRD untuk menerima rancangan KUA dan PPA tersebut. Penerimaan DPRD ini menunjukkan terjadinya akomodasi terhadap pemerintah daerah. Namun akomodasi yang dilakukan oleh panitia anggaran DPRD mencerminkan unsur keterpaksaan atau bersifat koersif karena keterbatasan penguasaan sumber daya dengan kata lain lemahnya posisi DPRD tidak memberikannya pilihan selain menerima rumusan KUA dan PPA yang diusulkan pemerintah daerah. Disamping itu pilihan ini ditempuh tentu juga sebagai upaya mengantisipasi agar tidak terjadi pertentangan atau kontravensi yang bila berakumulasi akan mengarah kepada konflik terbuka.

Fakta di atas dikaitkan dengan hasil amatan penulis pada saat pembahasan rancangan APBD Kota Makassar tahun 2009 bahwa pertanyaan-pertanyaan yang diajukan anggota dewan kepada kepala SKPD tidak terarah dan asal bertanya sehingga tidak substantif terhadap materi bahasan menyebabkan para SKPD tidak mampu memberi jawaban yang semestinya. (Observasi, Desember 2008). Adalah tidak lagi menunjukkan kapasitas pembandingnya dalam mencermati urutan dan isi daripada program yang diusulkan oleh lembaga eksekutif.

Cara koersif dalam mengakomodasi usulan pemerintah terlihat dari penerimaan hampir secara keseluruhan konsep KUA dan PPA yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Seperti diungkap oleh salah seorang informan bahwa "...tidak terdapat perbedaan mendasar dari DPRD terhadap konsep KUA yang kita ajukan..." (Wawancara dengan IHA, 30 Nopember 2008).

Dalam perumusan KUA dan PPA, pemerintah daerah dapat mendesakkan pengaruhnya dengan menggunakan sumber daya yang dimilikinya kepada Panggar DPRD agar menerima usulan dari pemerintah daerah. Penggunaan sumber daya yang lebih kuat dari pemerintah daerah dalam interaksinya dengan Panggar DPRD dilakukan secara kooptatif mengingat institusi politik lokal tersebut berada dalam posisi yang lebih lemah akibat dari keterbatasan penguasaannya atas sumber daya.

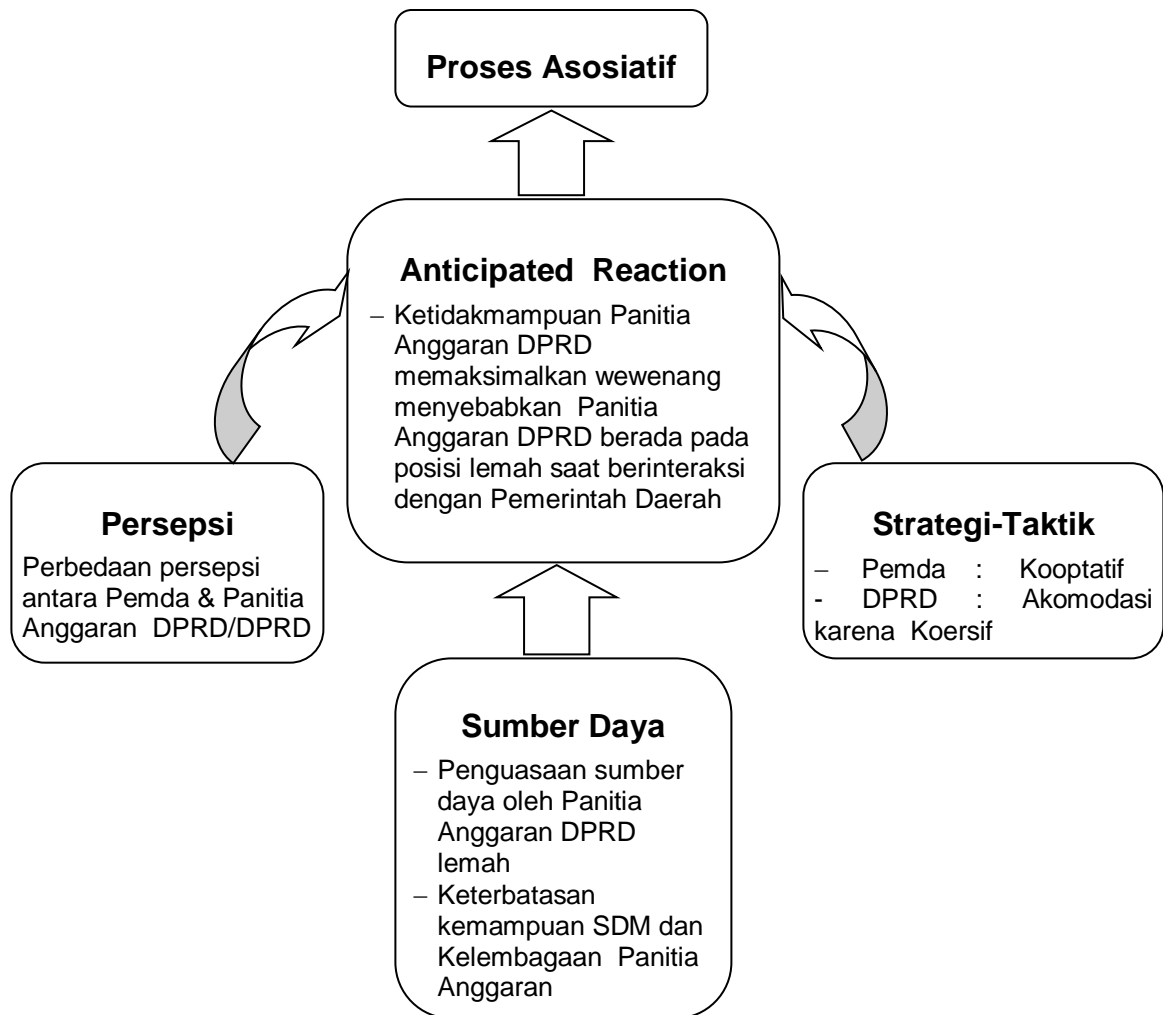
Sebaliknya keterbatasan penguasaan sumber daya oleh panitia anggaran DPRD untuk mendukung penggunaan wewenangnya mendorong institusi politik lokal tersebut mengakomodasi tawaran pemerintah daerah yang tertuang dalam rumusan KUA dan PPA. Akibat ketimpangan ini bentuk akomodasi panitia anggaran DPRD bersifat koersif karena keterbatasan sumber daya yang dimilikinya sehingga tidak memiliki pilihan kecuali menerimanya.

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam perumusan KUA dan PPA dilihat dari kerangka proses yang berlangsung menunjukkan

terjadinya proses yang asosiatif yaitu merupakan bentuk kerjasama dan persetujuan.

Secara teoritik praktek kooptasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan sebaliknya panitia anggaran DPRD melakukan akomodasi secara koersif, merupakan bagian dari interaksi yang berlangsung pada kerangka proses asosiatif. Proses asosiatif ini ditandai dengan kesepakatan dan persetujuan dengan langkah pengakomodasian rumusan pemerintah daerah tentang KUA dan Prioritas dan Plafon Anggaran APBD oleh DPRD.

Perspektif interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam perumusan KUA dan Prioritas dan Plafon Anggaran APBD ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 12. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD Dalam Perumusan KUA dan PPA Kota Makassar Tahun 2009

Ditinjau dari sisi dan teori pengambilan keputusan maka proses interaksi yang terjadi dalam perumusan KUA dan PPA mencerminkan pengambilan keputusan birokratik yang dicirikan dengan proses yang rutin dengan data yang dapat ditelusuri dan proses tersebut sangat dipengaruhi perilaku elit dan tekanan politik.

Hal ini juga termasuk kategori keputusan yang terprogram sebab perumusan ini juga adalah berdasarkan program-program yang diatur dan disesuaikan dengan visi dan misi Kota Makassar yang dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Dinamika kelompok DPRD dalam proses perumusan kebijakan KUA dan PPA menuntut adanya peningkatan kemampuan dalam pengambilan keputusan untuk mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi. Dalam hal ini perubahan dan perkembangan keinginan, harapan dan kebutuhan masyarakat.

Pada penyampaian Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plapon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) oleh Pemerintah Daerah, cenderung interaksi yang terjadi didominasi oleh pihak pemerintah daerah (eksekutif), karena mereka berusaha menyakinkan Anggota DPRD (Panggar) tentang perlunya program tersebut diusulkan. Dan pihak DPRD hanya sebatas mendengar dan mempelajari dokumen tersebut, ini disebabkan karena pihak pemerintah daerah mendominasi usulan program yang ditawarkan dan berupaya memperjuangkan program tersebut ke dalam dokumen RAPBD. (Observasi, Desember 2008).

2. Analisis interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembahasan rancangan APBD Kota Makassar Tahun 2009

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD Kota Makassar dalam membahas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang hasilnya ditetapkan melalui Peraturan Daerah tentang APBD tidak dapat

dilepaskan dari 2 (dua) aspek, yaitu pertama, mekanisme pembahasan Rancangan APBD yang berlaku di Kota Makassar, dan kedua interaksi yang terjadi antara pemerintah daerah dan DPRD pada tahapan perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) serta perumusan kebijakan APBD dalam bentuk Perda APBD, mengingat secara keseluruhan tahapan ini merupakan bagian dari serangkaian proses formulasi kebijakan APBD.

Pada dasarnya pembahasan mengenai Rancangan APBD mengacu pada pembahasan Rancangan Perda pada umumnya, seperti yang diatur dalam Keputusan DPRD Nomor 08/DPRD/X/2006 tentang Persetujuan Penetapan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar seperti yang telah diuraikan sebelumnya. Dari seluruh tahapan terlihat bahwa Tahap III merupakan tahapan yang krusial dalam serangkaian prosesi pembahasan tersebut. Titik penting Tahap III ini karena pada tahap inilah ditentukannya pilihan akhir kebijakan anggaran daerah yang didalamnya menetapkan pengalokasian sumber daya daerah untuk membiayai atau mendukung program-program atau kegiatan-kegiatan yang akan dijalankan pada tahun anggaran 2009.

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD pada Tahap III tidak dapat dilepaskan dari interaksi yang terjadi pada perumusan KUA dan PPA. Menurut Anggota panitia anggaran DPRD apa yang terjadi pada perumusan KUA dan PPA sangat berdampak pada saat berlangsungnya interaksi antara

pemerintah daerah dan DPRD dalam membahas APBD seperti yang dinyatakannya oleh salah seorang anggota panitia anggaran bahwa :

KUA disusun oleh pemerintah daerah, demikian juga dengan PPAS, jadi dalam hal ini penguasaan informasi menyangkut topik yang dibahas memang menjadikan pemerintah daerah lebih berdaya, hal ini membawa dampak sampai pada pembahasan RAPBD seperti terjadinya pengulangan pembahasan. (Wawancara dengan HR, 12 Januari 2009).

Tidak adanya konsep pokok-pokok pikiran DPRD tentu membawa dampak pada proses pembahasan APBD dimana DPRD tidak mempunyai data pembandingan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat secara umum dan prioritas yang harus dilaksanakan.

Kondisi ini semakin diperparah oleh ketidakpahaman anggota Panggar DPRD ketika membaca dan mengkaji RKA-SKPD. Di lain sisi masalah ini juga tidak terlepas dari kelemahan pemerintah daerah dalam hal transparansi karena berbagai dokumen yang menyangkut RKA-SKPD yang lengkap secara keseluruhan tidak diserahkan kepada Panggar DPRD/DPRD sebelum dilakukannya tahap pembahasan.

Seluruh dokumen baru diserahkan pada saat sehari sebelum pembahasan dilakukan, akibatnya panitia anggaran DPRD mengalami banyak kesulitan ketika secara mendadak harus membahas dan mengkritisi Rancangan APBD, karena tidak memiliki waktu yang cukup untuk mempelajarinya terlebih dahulu sebelum dilakukan pembahasan, disamping kurangnya pemahaman mengkaji anggaran daerah tersebut.

Hal tersebut sebagaimana diungkap oleh anggota panitia anggaran DPRD bahwa :

kurangnya pemahaman dan waktu pembahasan menyebabkan kita tidak mempunyai keleluasaan mengkaji RAPBD belum lagi terbatasnya pengetahuan teman-teman dalam melakukan pengkajian tentang anggaran. Terutama menyangkut pembacaan RKA-SKPD. (Wawancara dengan MD, 12 Januari 2009).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa aspek kualitas personal anggota dewan terutama yang terkait dengan pembahasan masalah anggaran adalah menjadi masalah serius yang harus dipecahkan. Kondisi seperti ini juga telah diungkap oleh salah seorang informan kunci bahwa :

...salah satunya masalah waktu, waktu yang luang tentu akan menjadikan pembahasan lebih maksimal dan fokus. Kita perlu mensiasati dengan bersiap lebih awal. Untuk ke depan telah disiapkan kalender kegiatan dan kita tentu akan memenuhinya.(Wawancara dengan AS, 12 Januari 2009).

Bahkan salah seorang anggota DPRD mengungkap bahwa penyerahan draft yang terlambat sepertinya merupakan strategi eksekutif agar legislatif tidak punya waktu yang cukup untuk melakukan pembahasan secara kritis. Akibat keterbatasan waktu menyebabkan ketidakfokusan pembahasan panitia anggaran DPRD ini bahkan ketajaman pembahasan yang seharusnya dilakukan dengan mengaitkan KUA dan Prioritas dan Plafon Anggaran kurang menjadi konsentrasi panitia anggaran DPRD. Dan sebaliknya sosialisasi serta *public hearing* tentang Rancangan APBD yang seharusnya dilakukan oleh panitia anggaran DPRD dan DPRD sebelum menetapkannya tidak dilakukan.

Hal tersebut diperburuk lagi dengan adanya perbedaan persepsi internal DPRD, seperti diungkap oleh salah seorang anggota panitia anggaran DPRD sebagai berikut :

*Sebenarnya DPRD sangat berdaya ketika membahas kebijakan APBD, tetapi hal tersebut selalu dirusak dari internal DPRD sendiri, itu yang saya maksud dengan adanya pembicaraan informal antara anggota DPRD dengan dinas-dinas tertentu sehingga gampang dipengaruhi oleh pemerintah yang mungkin sangat dipengaruhi oleh janji-janji tertentu sehingga akibatnya yang terjadi adalah perselisihan antara anggota DPRD sendiri dan bila kondisi seperti ini terjadi maka suara dari orang seperti saya yang dari partai kecil tidak akan didengarkan. Namun tentu ada yang tetap berusaha memperjuangkan sesuatu secara idealis, saya berusaha untuk seperti itu. Hal-hal di atas menyebabkan interaksi yang terbangun antara pemerintah daerah dengan DPRD menjadi tidak seimbang sebab internal DPRD tidak mendukung untuk terjadinya hal tersebut...
(Wawancara dengan ZH, 30 Desember 2008).*

Uraian di atas memperlihatkan bahwa penguasaan informasi dan sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah lebih mendominasi proses penyusunan APBD Kota Makassar 2009 dalam berinteraksi dengan DPRD. Selain itu, interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam tahap pembahasan RAPBD memperlihatkan pula perbedaan persepsi yang tajam di internal DPRD sehingga tentu menghambat kinerja panitia anggaran DPRD. Hal lain yang tergambar dalam uraian di atas menyangkut interaksi adalah kesulitan membangun komunikasi dan penyamaan persepsi diantara lintas fraksi DPRD seperti diungkap di atas. Hal ini sesuai dengan hasil amatan penulis bahwa:

Perdebatan antar kelompok aktor tidak bisa dihindari terutama pada pembahasan di tingkat panitia anggaran yang melibatkan SKPD untuk menyampaikan RKA-nya, walaupun yang mendominasi jalannya sidang adalah anggota dewan.

Perdebatan terjadi akibat kemauan aktor (DPRD) terhadap nama dan besaran anggaran yang diusulkan pihak SKPD. Perdebatan aktor lebih didominasi oleh kelompok aktor DPRD yang tegas mempertahankan pendapatnya sedangkan di sisi lain pihak eksekutif cukup memberikan tanggapan apa adanya. Perdebatan dapat meredah dikarenakan pihak eksekutif menerima usulan-usulan anggota DPRD, apalagi kalau sidang pembahasannya dilanjutkan pada tingkat komisi. (hasil observasi, Januari 2009).

Perbedaan persepsi di internal DPRD juga terjadi dalam melihat masalah interaksi dan komunikasi internal yang melibatkan Panitia Anggaran DPRD komisi dan fraksi di DPRD Kota Makassar. Anggota Panitia Anggaran DPRD yang juga berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) menilai bahwa sulit membangun interaksi yang efektif diantara fraksi atau lintas fraksi, sedangkan menurut penilaian Wakil Ketua Panggar DPRD dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS), komunikasi lintas komisi dan fraksi dapat berlangsung dengan baik dan cepat sebagaimana yang diungkapkannya berikut :

*Anggota Panggar itu sendiri merupakan perwakilan fraksi-fraksi, jadi disini peran anggota Panggar dalam menjelaskan tentang proses perumusan anggaran kepada fraksinya, dan proses ini menurut saya mudah dan cepat. Selain itu juga ada interaksi dan komunikasi antara fraksi dengan anggotanya yang duduk di tiap-tiap komisi dengan demikian tidak ada benturan.....
(Wawancara dengan JS, 14 Januari 2009).*

Perbedaan persepsi tidak hanya terjadi di internal DPRD tapi juga tergambar antara pemerintah daerah dan DPRD seperti dalam hal menyangkut wewenang pengkajian RKA-SKPD dan Satuan Anggaran Belanja (SAB), di mana menurut persepsi panitia anggaran pemerintah daerah, dokumen yang dibahas cukup RAPBD tidak perlu sampai kepada uraian RAPBD dan RKA-SKPD. Kenyataan ini sangat relevan dengan data hasil observasi penulis bahwa Dalam pembahasan RAPBD, konflik kepentingan individu sesama anggota DPRD juga tidak bisa dihindari, karena secara individu anggota DPRD juga gigih memperjuangkan program karena mereka berasal dari daerah pemilihan tertentu, yang selalu mengarahkan program ke wilayah konsituennya. (hasil Observasi, Januari 2009).

Permasalahan menjadi lebih serius tatkala diungkap oleh Anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah bahwa:

Masalah RKA-SKPD adalah domain pemerintah daerah, tahun-tahun yang lalu RKA-SKPD tidak perlu diperlihatkan kepada legislatif, masa kita misalnya anggaran untuk biaya telepon akan kita alihkan misalnya untuk listrik harus mendapat persetujuan DPRD, kan repot. Seharusnya DPRD tidak perlu mengkaji anggaran sampai kepada objek belanja sekecil-kecilnya tapi fokus mengawal APBD agar sesuai dengan KUA dan PPA. Hal ini sebenarnya memperlihatkan ketidakmampuan DPRD saat berhadapan dengan eksekutif, maka disebut alasan masalah transparansi anggaran. Padahal ketentuan

telah mengatur dengan jelas wewenang masing-masing dan tentang RKA adalah domain pemerintah daerah. Namun karena prinsip transparansi ya.. kita serahkan saja kalo diminta. Juga tidak ada ketentuan yang mengatur kita harus menyerahkan RKA-SKPD kepada DPRD koq. Silahkan lihat peraturannya. (Wawancara dengan AZK, 10 Januari 2009).

Berkaitan dengan hal pembahasan yang sampai kepada RKA-SKPD dan SAB dijelaskan oleh salah seorang informan kunci sebagai berikut :

Pembahasan hingga masuk wilayah RKA-SKPD dan SAB pada dasarnya merupakan bagian dari wewenang DPRD. Sesuai dengan haknya melakukan pengawasan, maka hal tersebut harus dilakukan, untuk memastikan standar harga yang ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai ketentuan. DPRD tidak hanya terfokus pada pilihan program yang diprioritaskan dalam APBD sesuai KUA dan Prioritas dan Plafon Anggaran APBD tetapi juga harus mengkritisi besaran anggaran yang dialokasikan untuk membiayai suatu program tertentu, kalau hal tersebut tidak dilakukan berarti DPRD hanya sekedar tukang stempel. Kita saat ini berusaha menghindari imej sebagai tukang stempel. (Wawancara dengan AS, 12 Januari 2009).

Sementara anggota panitia anggaran DPRD lainnya mengungkapkan “bahwa hal tersebut dilakukan juga untuk menghindari terjadinya belanja aparatur yang dititipkan dalam belanja publik sebagaimana dikatakan oleh anggota panitia anggaran DPRD”. (Wawancara dengan anggota Panggar DPRD, AMR, 14 Januari 2009)

Menanggapi hal ini, menurut Sekretaris Tim Anggaran Pemerintah Daerah adalah wewenang dari badan pemeriksa, “RKA-SKPD adalah tugas Tim Anggaran Pemerintah Daerah, ini hal teknis yang kalau penyimpangan dalam hal ini adalah wewenang dari badan pemeriksa” (Wawancara dengan AJ, 29 Desember 2008).

Seperti dijelaskan di atas, secara umum terdapat keterbatasan kemampuan DPRD dalam melakukan pengkajian RKA-SKPD, ditambah lagi dengan keterbatasan data pembanding yang dimilikinya. Ketidakmampuan ini terlihat ketika panitia anggaran DPRD mengkritisi besaran alokasi anggaran untuk bidang tertentu, namun ternyata tidak memiliki argumen dan data yang memperkuatnya, sehingga ketika berargumentasi panitia anggaran DPRD tidak bisa berbuat banyak selain menerimanya karena kekuatan data dan landasan argumen yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Hal ini juga tergambar dari jawaban-jawaban yang disampaikan oleh walikota terhadap tanggapan dari komisi maupun fraksi.

Dari sini terlihat bahwa permasalahan yang mendasari proses pembahasan RAPBD, selain karena kurang transparannya pemerintah daerah sehingga penyerahan terlambat yang berimplikasi terhadap sedikitnya waktu pembahasan juga dikarenakan ketidakmampuan Panitia Anggaran DPRD/DPRD dalam memahami RKA-SKPD.

Dari pembahasan Rancangan APBD pada Tahap III diwarnai pula oleh pengaruh dari fraksi dan komisi di DPRD yang berdampak pada interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD, dalam hal ini panitia anggaran DPRD ketika melakukan pembahasan. Hubungan kedinasan komisi dengan tiap-tiap unit organisasi perangkat daerah (SKPD) cenderung menguntungkan pemerintah daerah, sebaliknya semakin memperlemah posisi Panggar DPRD. Negosiasi antara tiap unit organisasi perangkat daerah dengan

komisi terkait, seringkali melahirkan kesepakatan dalam bentuk program yang akan dibiayai oleh APBD, atau yang dikenal dengan istilah program naik di jalan ataupun titipan program (observasi Januari 2009), karena tidak berangkat dari usulan masyarakat, atau terjadi penambahan jumlah anggaran untuk satu kegiatan. Hal ini diungkap baik oleh panitia anggaran DPRD dan maupun panitia anggaran pemerintah daerah.

Langkah membangun interaksi dengan komisi dan fraksi tidak dapat dilepaskan dari kepentingan tiap unit organisasi perangkat daerah untuk memperjuangkan programnya yang akan dibiayai oleh anggaran daerah. Interaksi ini umumnya dibangun karena adanya program usulan SKPD yang ditolak atau besaran alokasi anggarannya dikurangi sebelumnya dalam forum penilaian oleh panitia anggaran pemerintah daerah. Sebagai kompensasinya, pejabat senior di lingkungan SKPD bersangkutan menggunakan jalur interaksi di luar arena, ini untuk meminta kepada komisi agar menaikkan alokasi anggaran programnya.

Hal ini biasanya terjadi karena masih ada SKPD yang tidak memahami menterjemahkan KUA dan PPA ke dalam usulan programnya seperti yang terungkap dalam pernyataan anggota tim anggaran pemerintah daerah, “antara dinas-dinas dengan fraksi-fraksi ada juga secara informal, hal ini terjadi karena adanya keinginan mendapatkan dana yang lebih untuk membiayai kegiatannya”.(Wawancara dengan SO, 23 Desember 2008)

Hal seperti inilah yang dimaksud oleh salah seorang anggota panitia anggaran DPRD, yakni adanya anggota DPRD yang melakukan pembicaraan informal. Hal tersebut dibenarkan juga oleh anggota Panggar

DPRD lainnya yang mengatakan “saya merasakan hal tersebut ada, seharusnya laksanakan saja menurut ketentuan, hal tersebut condong terjadi mungkin karena adanya keinginan-keinginan tertentu, kita berharap hal tersebut adalah untuk memperlancar jalannya proses perumusan APBD”. (Wawancara dengan BA, 14 Januari 2009).

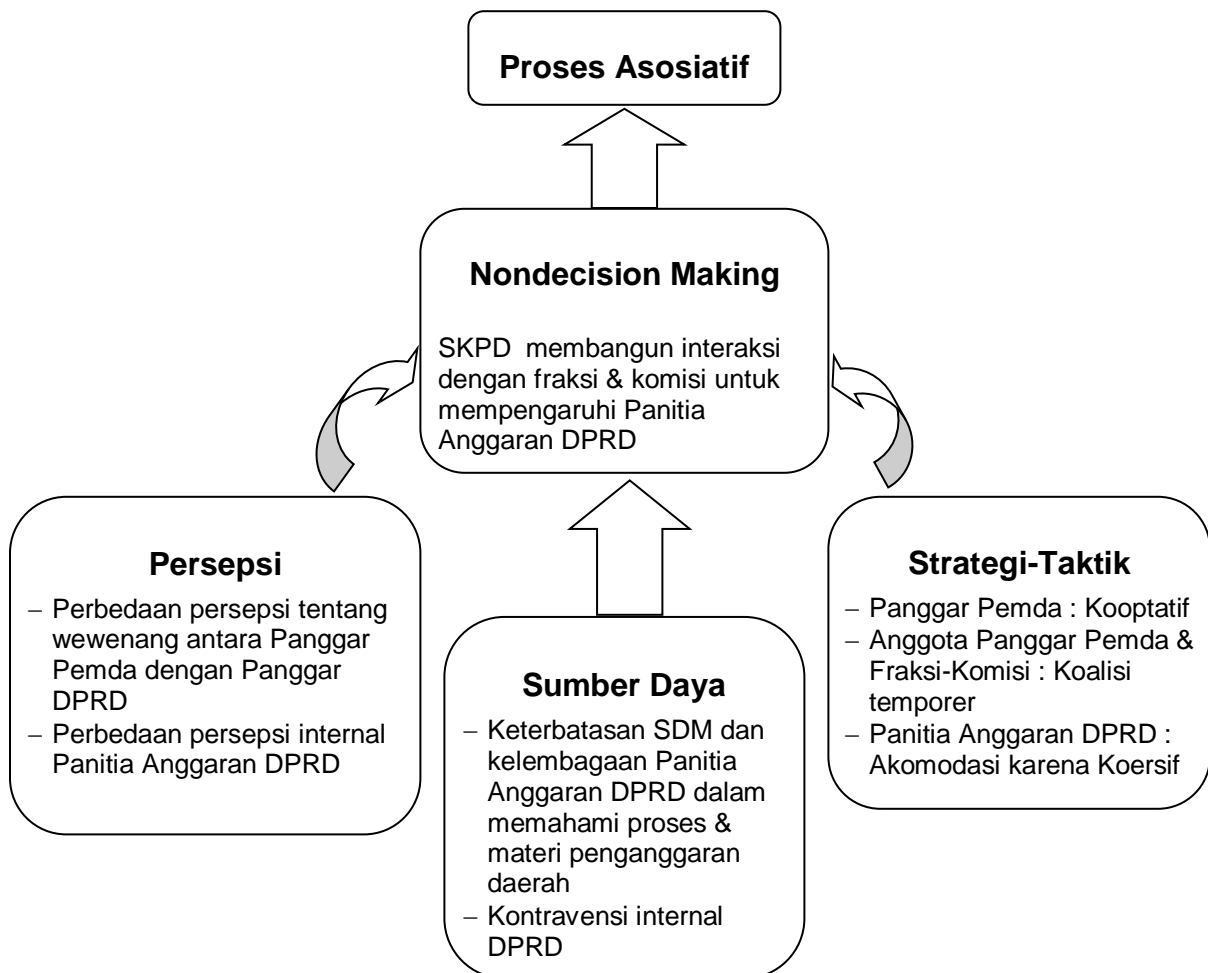
Langkah untuk membangun interaksi dengan komisi dan fraksi ini juga tidak terlepas dari menguatnya kecenderungan tiap-tiap komisi dan fraksi untuk memperjuangkan kepentingannya agar dapat dimasukkan dalam kebijakan anggaran daerah yang cenderung bersifat politik karena berkaitan dengan kelompok pendukung dan konstituen partai politiknya masing-masing.

Kekuatan politik yang dimiliki oleh tiap fraksi tidak mampu mengimbangi wewenang pemerintah daerah sehingga interaksi yang terjadi ketika membahas rancangan APBD tidak seimbang. Masalah terletak pada sulitnya membangun koalisi antar fraksi untuk memperjuangkan kepentingan yang disuarakan oleh DPRD. Dampaknya pada saat pembahasan Rancangan APBD yang menempatkan panitia anggaran DPRD dalam posisi untuk menerima dan segera menyetujui Rancangan APBD yang ditawarkan oleh pemerintah daerah. Berdasar dinamika kelompok dalam sebuah proses pengambilan keputusan yang menggambarkan dinamika internal DPRD belum mampu secara maksimal memberi daya dorong bagi DPRD membangun kerjasama dalam proses pengambilan keputusan.

Untuk menjelaskan lebih lanjut, interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan Rancangan APBD Kota Makassar tahun 2009, akan didasarkan pada tiga aspek, yaitu :

1. Perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dan DPRD tentang wewenang masing-masing ketika membahas Rancangan APBD dan perbedaan persepsi internal DPRD yang mengarah pada pengkotakan internal dalam DPRD.
2. Keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan DPRD dalam memahami proses dan materi penganggaran daerah serta kontravensi internal DPRD.
3. Penggunaan cara kooptatif, dengan menerima masukan-masukan DPRD sebagai upaya menjaga kestabilan, yang dilakukan oleh pemerintah daerah, terbangunnya koalisi temporer, kombinasi masukan/pendapat secara informal antara pemerintahan daerah melalui SKPD dengan DPRD melalui komisi DPRD serta akomodasi panitia anggaran DPRD karena sifatnya koersif, yaitu adanya unsur keterpaksaan.

Secara umum Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan Rancangan APBD dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 13. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Pembahasan Rancangan APBD Tahun 2009

Masalah perbedaan persepsi tentang wewenang antara pemerintah daerah dengan panitia anggaran DPRD ini dalam perkembangannya dapat menjadi kontravensi (pertentangan tertutup) yang dilandasi oleh ketidakpercayaan masing-masing pihak.

Terjadinya perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dengan panitia anggaran DPRD mengenai wewenang untuk mengkaji RKA-SKPD adalah contoh kasus dari perbedaan persepsi akan wewenang dan sekaligus semakin mempertajam perbedaan diantara keduanya. Akibat dari perbedaan persepsi tentang wewenang untuk mengkaji RKA-SKPD, maka Panggar DPRD tidak memperoleh dokumen RKA-SKPD ketika Nota Keuangan RAPBD diserahkan, seperti yang dinyatakan oleh Anggota Panggar bahwa:

...Keterbatasan waktu dan kemampuan teman-teman serta tidak didukungnya Nota Keuangan dengan RKA-SKPD menjadikan pembahasan RAPBD sangat tidak maksimal. Walaupun pada akhirnya kita menerima RKA-SKPD tersebut. (Wawancara dengan IA, 14 Januari 2009).

Dinamika perumusan APBD yang terjadi di Kota Makassar, pada dasarnya menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD belum mampu membangun keseimbangan antara aspek formalitas dan informalitas yang merupakan satu elemen penting untuk mengefektifkan interaksi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Wewenang, peran dan tanggung jawab serta mekanisme akuntabilitas di antara pemerintah daerah dan panitia anggaran DPRD merupakan aspek formalitas yang mendasari kedua institusi pemerintahan daerah tersebut dalam melakukan interaksi. Hal ini sesuai dengan kenyataan lewat observasi penulis bahwa Panitia anggaran DPRD terdiri dari wakil fraksi dan komisi, sehingga setiap komisi memiliki beberapa *leading* sektor yang berasal dari SKPD. Ditemukan gejala bahwa apabila SKPD yang memaparkan RKA-nya yang kebetulan *leading* sektor-nya dari

komisi tersebut cenderung diam dan tidak memberi komentar, sehingga kadang menjadi olokan bagi anggota dewan yang lain dengan mengatakan " sudah ada panjar yah ". Kondisi ini terkesan bahwa para kepala SKPD sudah ada pembicaraan atau pertemuan khusus sebelum memasuki sidang pembahasan. (Observasi Januari 2009).

Dengan demikian, bahwa tindakan panitia anggaran DPRD untuk mengkaji Rancangan APBD hingga menyentuh RKA-SKPD yang merupakan uraian rincian belanja, dilandasi oleh persepsinya tentang wewenang dalam merumuskan APBD bersama-sama dengan pemerintah daerah serta langkah awal melakukan pengawasan. Artinya alokasi anggaran yang ditujukan pada program tertentu harus dapat dipertanggungjawabkan tidak hanya dari sisi KUA dan PPA tetapi dari sisi dana yang dialokasikan apakah sesuai dengan program tersebut. Hal ini selain didasari oleh kewenangan pengawasan menurut persepsi DPRD juga sebagai upaya menghindari adanya belanja aparatur yang dititipkan dalam belanja publik.

Perbedaan persepsi pada aspek formalitas pada dasarnya adalah hal yang wajar ketika terjadi interaksi, namun tentu dapat berkembang menjadi masalah yang menghambat efektivitas interaksi ketika kedua institusi pemerintahan daerah tersebut tidak mengupayakan kesepahaman persepsi tentang aspek formalitas dan membangun keterbukaan komunikasi untuk mencari keseimbangan persepsi terhadap aspek formalitas. Perbedaan persepsi DPRD dan pemerintah daerah seharusnya diselesaikan dengan

membangun kesepahaman persepsi tentang wewenangnya masing-masing, hal ini dapat dibangun dengan membangun komunikasi integratif, yaitu mengupayakan komunikasi yang saling menguntungkan dalam proses interaksi. Komunikasi integratif harus dilakukan dengan prinsip transparansi.

Pada keadaan keseimbangan persepsi belum tercipta maka kontraversi yang terjadi sebagai akibat dari perbedaan persepsi dapat saja mengarahkan interaksi pada konflik terbuka. Akumulasi kontraversi membuka peluang konflik dan pada akhirnya akan ditentukan oleh pihak yang lebih memiliki kekuasaan untuk mendominasi pihak yang lebih lemah. Keterbatasan SDM dan kelembagaan dalam penguasaan data pembandingan dan pemahamannya terhadap proses serta materi penganggaran daerah telah menjadikan posisi panitia anggaran DPRD lebih lemah dibandingkan pemerintah daerah. Ketidakmampuan mengkaji RKA-SKPD memperlemah institusi politik lokal ini dalam mengkritisi rancangan APBD yang disusun oleh pemerintah daerah.

Proses pembahasan APBD Kota Makassar tidak mengarah kepada konflik terbuka, hal ini selain didorong oleh dominasi sumber daya pemerintah daerah juga tidak lepas dari proses komunikasi integratif yang dilakukan oleh panitia anggaran pemerintah daerah dengan melakukan tindakan membangun komunikasi lebih transparan dengan panitia anggaran DPRD. Hal ini diwujudkan dengan menyerahkan RKA-SKPD kepada panitia anggaran DPRD walaupun hal itu dilakukan oleh panitia anggaran

pemerintah daerah hanya jika diminta oleh panitia anggaran DPRD dan itupun hanya pada waktu pembahasan.

Tindakan ini merupakan upaya yang dilakukan dalam proses penyamaan persepsi dalam memahami aspek formalitas namun karena dilakukan hanya jika panitia anggaran DPRD meminta RKA-SKPD maka tetap mempengaruhi efisiensi proses, terutama akan berimplikasi minimnya waktu pembahasan, tentunya hal ini akan lebih baik dilakukan sejak awal pembahasan terutama pada saat pembahasan internal DPRD yaitu antara komisi dengan panitia anggaran DPRD.

Akibatnya penggunaan wewenang dalam mengkritisi besarnya alokasi anggaran untuk program tertentu tidak memberikan efek yang signifikan bagi kebijakan APBD. Kondisi ini semakin diperlemah oleh perbedaan persepsi yang terjadi di lingkungan internal panitia anggaran DPRD maupun DPRD secara keseluruhan.

Pertentangan internal, disisi lain memperkuat persepsi pemerintah daerah bahwa intitusi perwakilan politik lokal tersebut belum mampu menterjemahkan dan mengimplementasikan wewenangnya. Hal ini juga diungkap oleh salah seorang informan bahwa :

Mereka sepertinya hanya dapat mengkritisi anggaran kulit-kulit luar saja, artinya tidak secara mendalam. Hal tersebut bisa jadi disebabkan karena kemampuan terhadap penguasaan materi pembahasan yang terbatas. Sehingga sepertinya tidak terdapat perubahan yang signifikan dalam RAPBD yang kita ajukan. (Wawancara dengan AJ, 18 Januari 2009)

Senada dengan hal di atas, salah seorang informan kunci pada Panitia Anggaran Pemerintah Daerah Kota Makassar mengungkapkan :

Memang terdapat hal-hal yang dikritisi oleh DPRD. Untuk mensinkronkan hal tersebut ada mekanisme hearing dengan instansi terkait, namun secara umum hampir semua kebijakan yang dipertanyakan oleh DPRD mampu kita berikan proses keyakinan kepadanya, sehingga kebijakan tersebut dapat diterima. (Wawancara dengan BD, 10 Januari 2009).

Pengkotakan internal panitia anggaran DPRD dan DPRD yang cenderung mengarah pada kontravensi (pertentangan tertutup) juga memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk memperkuat posisinya dengan mendesakan pengaruhnya kepada kelompok-kelompok politik yang saling bertentangan. Peluang ini dimanfaatkan oleh SKPD untuk memperjuangkan usulan programnya agar mendapat dukungan dari panitia anggaran DPRD dan DPRD dengan menggunakan jalur interaksi komisi maupun fraksi.

Dilihat dari interaksi yang terjadi antara pemerintah daerah dan panitia anggaran DPRD/DPRD tersebut, menunjukkan penggunaan cara kooptatif oleh pemerintah daerah dalam membangun koalisi antara unit organisasi perangkat daerah dengan komisi dan fraksi serta langkah akomodatif panitia anggaran DPRD karena koersif. Cara kooptatif yang digunakan merupakan reaksi dari kondisi internal panitia anggaran DPRD/DPRD yang berada pada posisi lemah akibat keterbatasan SDM dan kelembagaan dalam penguasaan data serta keterbatasan pemahaman akan proses dan materi penganggaran

daerah. Kondisi ini semakin diperlemah dengan terjadinya pengkotakan internal akibat dari perbedaan persepsi dan kepentingan.

Cara kooptatif yang dilakukan pemerintah daerah juga berkembang menjadi bangunan koalisi yang diciptakan oleh tiap-tiap SKPD bersama komisi dan fraksi di DPRD untuk memperjuangkan kepentingan usulan programnya dengan memanfaatkan kontravensi internal panitia anggaran DPRD akibat menguatnya kepentingan politis masing-masing. Akibat dari cara kooptatif dan koalisi yang berkembang, maka secara keseluruhan kondisi ini memaksa panitia anggaran DPRD untuk mengakomodasikan usulan program pemerintah daerah yang tertuang dalam Rancangan APBD, dan sebaliknya memperlemah penggunaan wewenang untuk mengkritiknya seperti yang diungkapkan oleh Anggota panitia anggaran DPRD, yaitu bahwa:

Secara jelas sebenarnya DPRD punya kewenangan dalam membahas RABPD, namun permasalahan internal dan politik kekuasaan menyebabkan rapuhnya kemampuan DPRD itu sendiri, artinya permasalahan internal yang menyebabkan berkurangnya kinerja DPRD atau Panggar. Hal ini ya... terjadi karena menurut saya adanya hubungan informal antara dinas-dinas tertentu dengan komisi atau fraksi, sehingga menyebabkan apa yang saya sebut tadi yaitu adanya pengaturan tertentu dan akhirnya hal ini menjadi semacam pola kerja dalam penyusunan APBD dari tahun ke tahun. (Wawancara dengan BA, 14 Januari 2009).

Akomodasi atas dasar koersif (keterpaksaan) ini terjadi karena kuatnya pengaruh yang diberikan oleh komisi dan fraksi. Walaupun komisi menilai bahwa langkah yang yang diambilnya merupakan wujud dari wewenangnya

bersama SKPD sesuai bidang pemerintahan daerahnya merumuskan program-program pemerintahan daerah tersebut, seperti yang dinyatakan oleh salah seorang informan bahwa

Ya, jelas ada pengaruh komisi terhadap panggar, dan itu wajar, sebab komisi yang berinteraksi dengan pemda dalam pembahasan kegiatan secara teknis, hasilnya kan dijadikan masukan bagi panggar DPRD dan ini sangat membantu Panggar dalam memahami dan merumuskan APBD. (Wawancara dengan JS, 14 Januari 2009)

Perbedaan persepsi, baik antara pemerintah daerah dengan panitia anggaran DPRD serta praktek kooptatif, koalisi dan akomodasi atas dasar koersif cenderung membentuk *Nondecision Making Type* dalam interaksi pemerintah daerah dan DPRD yang terjadi pada pembahasan Rancangan APBD.

Interaksi kekuasaan tipe ini ditandai oleh adanya penggunaan kekuasaan secara tidak langsung untuk mempengaruhi wewenang pihak yang saling berinteraksi. Dalam konteks ini, penggunaan kekuasaan secara tidak langsung dilakukan oleh unit organisasi perangkat daerah (SKPD) untuk mempengaruhi panitia anggaran DPRD dengan menggunakan pengaruh komisi. Secara legal-formal wewenang untuk membahas Rancangan APBD berada di panitia anggaran DPRD, sedangkan komisi dan fraksi memberikan masukan. Dalam kerangka inilah pengaruh melalui komisi didesakkan SKPD dengan membangun interaksi dalam bentuk koalisi sementara dengan komisi.

Adanya wewenang komisi sesuai bidang pemerintahan yang ditanganinya, kekuatan fraksi mempengaruhi anggota panita anggaran DPRD yang merupakan perwakilannya, dan perbedaan persepsi dilingkup internal pada akhirnya mempengaruhi penggunaan wewenang panitia anggaran DPRD dalam membahas Rancangan APBD bersama pemerintah daerah sehingga meredam dampak perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dengan Panggar DPRD tentang penggunaan wewenang yang menghambat proses pembahasan Rancangan APBD dan pada akhirnya memuluskan penetapan menjadi APBD.

Kurangnya pengetahuan dan motivasi anggota DPRD tentang pentingnya APBD menjadi faktor yang turut menentukan lemahnya posisi panitia anggaran DPRD dalam interaksinya dengan pemerintah daerah. Dalam perjalanannya, setiap anggota DPRD dituntut untuk belajar secara mandiri yang sangat ditentukan oleh motivasi pribadi. Proses pembelajaran ini memakan waktu lama sehingga seringkali menghambat impelementasi wewenang Panggar DPRD dalam merumuskan dan mengawasi implementasi kebijakan APBD, seperti yang dinyatakan oleh anggota panitia anggaran DPRD bahwa :

...masalah APBD adalah merupakan sesuatu yang baru bagi kita, kita perlu belajar dan memahami dan hal ini tentu membutuhkan waktu. Selama ini memang ada semacam seminar atau kegiatan untuk menambah pengetahuan tentang ini dan kita berusaha mengikuti. (Wawancara dengan BA, 14 Januari 2009)

Ditinjau dari sisi pengambilan keputusan maka proses interaksi yang terjadi dalam pembahasan RAPBD tidak jauh berbeda dengan pada saat perumusan KUA dan PPA, yaitu mencerminkan pengambilan keputusan birokratik yang dicirikan dengan proses yang repetitif/rutin dengan data yang dapat ditelusuri dan proses tersebut sangat dipengaruhi perilaku elit dan tekanan politik sebagai dinamika kelompok dalam proses pengambilan keputusan. Pengaruh perilaku elit dan tekanan politik terasa lebih menekan pada pembahasan RAPBD, hal ini sangat dimungkinkan karena pada pembahasan APBD inilah akan diputuskan prioritas kebijakan yang akan dibiayai dengan APBD.

Secara makro interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan RAPBD ini berada pada kerangka proses asosiatif, yaitu proses kerjasama maupun persetujuan diantara orang perorangan atau antar kelompok sebagai suatu usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama.. Proses ini terbentuk melalui cara kooptatif oleh pemerintah daerah, membangun koalisi antara Satuan Kerja perangkat daerah dengan komisi dan fraksi yang mengarah pada terjadinya akomodasi oleh panitia anggaran DPRD atas dasar koersif. Cara-cara ini telah berhasil meredam perbedaan persepsi akan penggunaan wewenang yang menghambat interaksi pembahasan Rancangan APBD, memanfaatkan kelemahan Panggar DPRD dan DPRD secara keseluruhan serta pengkotakan internal untuk membangun kerjasama melalui koalisi, sehingga dapat mencegah kontravensi menjadi

konflik terbuka, baik di internal panitia anggaran DPRD maupun dengan pemerintah daerah. Cara-cara yang dipakai ini pada akhirnya mengarahkan interaksi ke dalam proses asosiatif sehingga pembahasan RAPBD dapat berjalan baik dan lancar untuk menetapkannya menjadi APBD Kota Makassar Tahun Anggaran 2009 yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor : 01/DPRD/II/2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009.

Di dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD selalu saja terjadi, tidak terkecuali adanya interaksi yang bersifat akomodasi. Hasil pengamatan penulis mengindikasikan bahwa beberapa program yang telah disusun oleh para SKPD langsung diakomodasi, diantaranya program yang sifatnya rutin (berulang) seperti belanja pegawai, program yang menyentuh kebutuhan masyarakat banyak, program yang berhubungan dengan visi dan misi Kota Makassar, serta program yang diajukan oleh pemerintah daerah dan sesuai dengan hasil reses anggota dewan, bahkan program yang biayanya masuk akal tidak mengalami pembahasan lebih serius untuk segera diakomodasi.

Selain itu , juga tidak bisa dihindari adanya pembahasan di luar sidang yang sangat berpengaruh untuk mengakomodasi program yang ditawarkan oleh pemerintah daerah dalam hal ini para kepala SKPD. Ini disebabkan karena waktu yang diberikan atau disediakan kepada para Kepala SKPD untuk memaparkan dan pembahasannya sangat singkat, hanya 2 jam setiap

SKPD. Dan mekanisme interaksi akomodasi saling menguntungkan kedua kelompok aktor, karena masing-masing sudah terpenuhi kepentingannya sehingga cenderung tidak terjadi perdebatan program yang serius. Peran masing-masing aktor dalam interaksi akomodasi hanya terjadi hubungan searah artinya pemerintah daerah hanya memaparkan atau menyampaikan programnya di sisi lain anggota DPRD langsung menyanggupinya. (Observasi, Januari 2009).

Selain interaksi akomodasi, di dalam pembahasan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, juga terlihat adanya interaksi dominasi antara pemerintah daerah (TPAD) dengan panitia anggaran DPRD. Kondisi ini terjadi pada saat pembahasan RAPBD, di mana setiap SKPD dalam memaparkan Rencana Kerja Anggaran (RKA) nya dihadapan panitia anggaran DPRD, disinilah terlihat dominasi yang sangat besar yang diperagakan oleh anggota dewan, karena mereka banyak mempertanyakan tentang perlu tidaknya suatu program, sedikit banyaknya biaya yang digunakan dan lain-lain, sehingga cenderung bersifat lebih dominatif dan tidak kenal kompromi.

Kondisi seperti diungkap di atas adalah pada gilirannya membuat beberapa kepala SKPD tidak mampu dan tidak siap memberi jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan anggota dewan yang cenderung beringas atau berutal dan bertubi-tubi. Sehingga sebahagian besar kepala SKPD dalam memaparkan RKA-nya terkesan ciut menghadapi

para anggota dewan. Akibatnya, kedua kelembagaan ini tidak tercipta suatu kemitraan sebagai lembaga pemerintahan daerah, yang ada justru terkesan panitia anggaran DPRD melakukan interogasi kepada pemerintah daerah. (Ibaratnya, penyidik dengan tersangka). Padahal dalam konteks interaksi ini untuk merumuskan kebijakan APBD, maka keduanya harus menjalin komunikasi efektif dan sinergis serta membangun kemitraan yang lebih akuntabel.

Kalaupun ada kepala SKPD yang dalam pemaparannya mampu memberikan keterangan dan penjelasan yang tegas terhadap pertanyaan-pertanyaan anggota dewan, mereka adalah kepala SKPD yang memiliki kompetensi dan memahami tugasnya dengan sempurna bahkan kepala SKPD tersebut memiliki latar belakang organisasi yang baik atau kepala SKPD yang bersangkutan memiliki hubungan emosional dari sebagian anggota dewan. (Observasi, Januari 2009).

Kondisi interaksi dominasi yang lain sering diperagakan oleh anggota dewan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada kepala SKPD yang tidak terarah dan asal bertanya sehingga tidak substantif terhadap materi bahasan, sehingga menyebabkan para SKPD tidak mampu memberi jawaban yang semestinya. Pada rapat pembahasan RAPBD, selalu saja aspek dominasi terlihat yang dilakukan oleh kelompok aktor DPRD bahkan sering terlihat secara individu anggota DPRD yang mendominasi jalannya pembahasan. Sehingga perbedaan pendapat acap kali terjadi sesama

anggota panitia anggaran DPRD terhadap rancangan program, diakibatkan karena masing-masing ingin mendominasi forum tersebut baik mewakili fraksi maupun individunya.(Observasi, Januari 2009).

Pada pembahasan RAPBD, para kepala SKPD banyak menuai keritikan dari panitia anggaran DPRD disebabkan karena Tahun anggaran 2009 merupakan tahun terakhir periode keanggotaan dewan, sehingga pertanyaan-pertanyaan anggota dewan dalam menanggapi program SKPD selalu mengarah dan menuntut untuk memperjuangkan program-program unggulan yang diarahkan ke daerah atau wilayah pemilihannya untuk digunakan sebagai alat kampanye pada pemilihan calon legislatif 2009-2014. (Observasi, Januari 2009).

Selain interaksi akomodasi dan dominasi yang terjadi pada kedua kelompok aktor yakni panitia anggaran DPRD dan Tim Panitia Anggaran Daerah dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga ditemukan adanya pola hubungan yang lain yakni interaksi dalam melakukan kompromi terhadap kedua kelompok aktor tersebut dalam menyusun kebijakan penganggaran di Kota Makassar. Hasil pengamatan penulis menyimpulkan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang memiliki potensi pendapatan atau penerimaan besar, di dalam pembahasannya selalu menjadi alot dan tarik menarik serta menggunakan waktu yang lama, kondisi ini tentu sangat mengkhawatirkan karena waktu yang disediakan sangat terbatas (hanya 2 jam) mengakibatkan

pembahasannya dilanjutkan pada tingkat komisi. Dalam pengamatan penulis tidak pernah melihat adanya jadwal tambahan bagi SKPD untuk pembahasan lanjutan. Kondisi ini biasanya digunakan para anggota dewan yang memiliki kepentingan untuk tawar menawar program yang pada akhirnya dapat berakibat adanya pemberian fee bagi anggota dewan. Ketika pembahasan di tingkat komisi, pembahasannya lebih teknis sehingga upaya tawar menawar kepentingan antara kedua aktor tidak bisa terhindari.

Pada tingkat pembahasan, beberapa program yang dianggap tidak rasional baik nama maupun jumlah sehingga di drop. Kondisi ini menyebabkan adanya dana yang tidak jelas penggunaannya (tak bertuang). Dana ini biasanya di kompromikan untuk melahirkan program-program baru antara pemerintah daerah dengan anggota DPRD. (Observasi, Januari 2009).

Kompromi tidak bisa dihindarkan, karena kedua kelompok aktor masing-masing memiliki kepentingan. Di pihak Pemerintah Daerah penyusunan program didasari atas usulan program SKPD yang berasal dari permasalahan masyarakat lewat musrembang, sedangkan pihak DPRD sebagai pembawa aspirasi selalu memunculkan program berdasarkan hasil resesnya.

Anggaran atau biaya perjalanan dinas bagi SKPD banyak yang dipangkas, maka komprominya sebagian besar dana tersebut diarahkan untuk membiayai sarana jalan yang banyak rusak akibat hujan dan perbaikan

jalan-jalan lingkungan. Kondisi ini menyebabkan belanja dinas PU menjadi bertambah.

Seperti diungkap dalam berbagai bagian analisis sebelumnya adalah penelitian ini menjelaskan dimensi interaksi aktor dalam dua lokus kajian yaitu terhadap bahasan KUA dan Plafon anggaran serta pembahasan RAPBD menjadi APBD Kota Makassar 2009.

Berdasarkan analisis di atas adalah penelitian ini merumuskan beberapa perspektif intisari hasil temuan interaksi pemerintah daerah dan DPRD baik dalam konteks perumusan KUA dan PPA maupun pembahasan kebijakan RAPBD yang divisualisasikan melalui matriks sebagai berikut:

Tabel 12. Matriks temuan interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar

Perspektif Interaksi	Perumusan KUA dan PPA	Pembahasan RAPBD
Akomodasi	DPRD cenderung akomodatif-koersif pada saat proses perumusan KUA dan PPA digelar. Pada sisi lain Pemda juga melakukan hal yang sama untuk merespon usulan DPRD.	Proses akomodatif oleh DPRD terhadap pihak Pemerintah Daerah (SKPD) umumnya terjadi pada saat proses pembahasan anggaran pada saat sidang panitia anggaran dan komisi
Dominasi	Pemerintah Daerah secara umum mendominasi proses perumusan KUA dan PPA sebagai konsekuensi dari aspek pihak pemerintah daerah mengajukannya untuk dibahas dilembaga legislatif.	DPRD cenderung mendominasi proses pembahasan RAPBD baik pada sisi masyarakat maupun alokasi sumber keuangan daerah. Interaksi pada tingkatan ini pada akhirnya menimbulkan konflik kepentingan di dalamnya.
Kompromistik	Interaksi antara Pemerintah Daerah dan DPRD pada tahap perumusan KUA dan PPA terjadi kompromistik yang diperankan oleh aktor DPRD.	Aktor Pemerintah Daerah (SKPD) cenderung kompromistik pada akhir dari proses pembahasan dan pada tingkat komisi sebelum penetapan anggaran. DPRD cenderung merespon apabila SKPD yang dibahas adalah <i>leading</i> sektornya. Jika SKPD tidak relevan maka DPRD cenderung lebih lambat dan tidak kompromistik.

Pada hakekatnya bahwa pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 sebagaimana disebutkan di atas memberikan implikasi secara langsung terhadap mekanisme dan sistem belanja daerah yang kemudian dibagi ke dalam 2 (dua) kelompok belanja

yaitu Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Kategorisasi untuk belanja tidak langsung terdiri dari 8 jenis belanja yaitu; belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, Belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten dan pemerintah desa, dan belanja tidak terduga. Sementara itu dari sisi belanja langsung terdiri dari tiga jenis belanja yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal.

Dari penjelasan atas temuan penelitian ini, dapat dianalisis ketimpangan yang terjadi dalam interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam perumusan KUA dan PPA Kota Makassar tahun anggaran 2009, dengan menggunakan pendekatan kekuasaan dan ketergantungan sumber daya (*power and resources dependency approach*) dari Levine dan White (Parson, 2005:485), dalam perspektif kekuasaan dan sumber daya yang lebih yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mempengaruhi DPRD yang lebih lemah dari sisi kekuasaan atau sumber daya.

Pengertian kekuasaan dalam konteks ini tidak hanya terbatas pada wewenang politik secara legal-formal saja, tetapi terkait dengan sumber daya yang dimiliki oleh DPRD termasuk kemampuan DPRD untuk menjangkau aspirasi masyarakat dan penguasaan dan pemahamannya atas data/informasi dan kemampuannya dalam memahami permasalahan publik secara luas.

Berdasarkan gambaran dan bahasan di atas penelitian ini merumuskan proses perumusan kebijakan APBD dengan rangkaian fokus analisis terhadap perumusan KUA/PPA dan pembahasan RAPBD hingga melahirkan kebijakan ditinjau dari sisi interaksi aktor dapat dilihat berdasarkan visual struktur sebagai berikut:

Tabel 13. Matriks posisi dan peran aktor dalam konteks interaksi pada proses perumusan KUA dan PPA

Peran Aktor	Dimensi Interaksi		
	Dominasi	Akomodasi	Kompromi
Pemerintah Daerah			
DPRD			

Keterangan :

- = Aktor cenderung defensif
- = Aktor cenderung opensif
- = Masing-masing aktor berperan

Konteks perumusan KUA dan PPA yang dibahas dan dirumuskan oleh pihak Pemerintah Daerah dan disepakati lewat sidang panitia anggaran DPRD merupakan tahapan yang harus dilalui sebelum pembahasan rancangan anggaran. Dalam konteks ini dominasi aktor pemerintah daerah yang tentu saja bersama seluruh SKPD terkait. nampak lebih besar yang

disebabkan oleh faktor kewenangan yang melekat pada sisi kelembagaan pemerintah daerah yang harus dan wajib menyusun program dan kegiatan sesuai dengan capaian visi pemerintah daerah yang ada. Meskipun dalam proses tersebut interaksi akomodasi dan kompromistik masih juga terjadi pada masing-masing aktor yang melakukan proses negosiasi, terutama terkait dengan kekuatan dan kelemahan yang ada pada masing-masing aktor. Pada konteks ini, aktor DPRD melakukan kompromi terhadap Pemerintah Daerah untuk melakukan negosiasi terhadap berbagai tawaran program berdasarkan permasalahan yang ditemukan di masyarakat.

Sedangkan pada proses pembahasan RAPBD, pola interaksi dominasi justru dilakukan oleh aktor DPRD, walaupun dalam proses tersebut interaksi akomodasi dan kompromi masih juga terjadi pada masing-masing aktor. Pada konteks ini, kompromi banyak dilakukan oleh aktor Pemerintah Daerah, misalnya dalam hal memperjuangkan besaran dan jumlah anggaran pada setiap program yang diusulkan.

Posisi dan peran aktor baik Pemerintah daerah maupun DPRD dalam konteks interaksi pada proses pembahasan RAPBD dapat dilihat pada visual matriks peran aktor sebagai berikut :

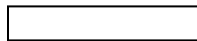
Tabel 14. Matriks posisi dan peran aktor dalam konteks interaksi pada proses pembahasan RAPBD

Peran Aktor	Dimensi Interaksi		
	Dominasi	Akomodasi	Kompromi
Pemerintah Daerah			
DPRD			

Keterangan :



= Aktor cenderung defensif



= Aktor cenderung ofensif



= Masing-masing aktor berperan

Pembahasan dan uraian di atas dapat dikaitkan dengan perspektif dari sisi *power and resources dependency approach* dari Levine dan White (Parson, 2005:485), interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dapat dijelaskan melalui 2 (dua) aspek yaitu,

1. Lemahnya sumber daya yang dimiliki oleh DPRD terutama Panitia Anggaran DPRD menyangkut keterbatasan data/informasi dan kemampuan untuk memahaminya secara umum pemahaman mengenai penganggaran daerah, sebaliknya dominasi peran pemerintah daerah menjadi lebih kuat.
2. Interaksi yang berlangsung cenderung dilakukan secara kooptatif oleh pemerintah daerah dalam arti diterimanya unsur-unsur yang

merupakan saran atau pendapat DPRD dalam proses perumusan KUA dan PPA sebagai upaya menjaga kestabilan, sedangkan interaksi dilakukan oleh DPRD cenderung merupakan akomodasi secara koersif artinya upaya mengatasi pertentangan dengan pemerintah daerah karena adanya unsur keterpaksaan, karena DPRD berada pada posisi yang relatif lebih kuat dibandingkan dengan Pemerintah Daerah.

Kecenderungan DPRD untuk menerima KUA dan PPAS yang disusun oleh Pemerintah daerah bukan dikarenakan oleh wewenang DPRD yang lebih lemah dari pemerintah daerah, tapi ketidakmampuan DPRD menggunakan wewenangnya secara maksimal dan proporsional. Ketidakmampuan ini seperti yang dijelaskan sebelumnya adalah konsekuensi dari keterbatasan sumber daya DPRD mengenai data/informasi dan pemahaman akan substansi dan proses penganggaran daerah secara menyeluruh. Berdasarkan dinamika kelompok dalam proses pengambilan keputusan, keadaan ini juga mencerminkan belum maksimalnya kemampuan membina kerjasama yang baik dan harmonis dalam pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab, juga mencerminkan belum terdapatnya kesediaan untuk mengalihkan kepentingan pribadi masing-masing kelompok ke kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan organisasi atau masyarakat.

Terkait dengan proses perumusan kebijakan APBD melalui mekanisme perumusan KUA dan PPA pada kasus perumusan kebijakan

APBD 2009 Kota Makassar dalam *terminologi* yang ditemukan di atas meliputi tiga area interaksi yaitu dominasi, akomodasi dan kompromistik jika dikaitkan dengan istilah konseptual dalam kebijakan publik sebagai ilmu adalah seperti dijelaskan oleh Anderson (1984) terkait dengan gaya aktor dalam merumuskan sebuah kebijakan publik. Pada kasus dominasi istilah ini seringkali disebut sebagai proses "*bargaining*" di mana antar aktor saling pengaruh mempengaruhi agar ide dan rasionalitas kebijakannya diterima oleh aktor lain, yang umumnya berada pada kontinum konflik aktor. Pada sisi lain proses *bargaining* itu sendiri pada dirinya melahirkan beberapa konteks lain sebagai konsekuensi dari proses tersebut yaitu baik dalam bentuk negosiasi, kompromi maupun saling menerima (*take and give*). Temuan yang terkait dengan sisi kompromistik antar aktor yang terjadi pada kasus proses perumusan kebijakan APBD Kota Makassar secara relatif relevan dengan pandangan Anderson di atas meskipun dalam dimensi yang relatif berbeda tekanan dan penempatan istilah itu. Hasil kajiannya lebih mengembangkan prosedur pengambilan kebijakannya ditemukan secara terpisah dan tidak terkotak-kotak seperti yang dijelaskan oleh Anderson (1984).

Sementara itu pada sisi akomodatif pada seluruh proses perumusan kebijakan APBD adalah relevan dengan konsep pengarahannya (*commanding*) maupun persuasif (*persuasion*) dalam pandangan Anderson (1984). Temuan yang menunjukkan adanya akomodasi baik pada saat penyusunan KUA dan PPA maupun pada saat sidang-sidang pembahasan APBD lebih

mengedepankan aspek adanya prinsip untuk menerima pandangan kelompok aktor yang satu terhadap kelompok aktor yang lain tanpa membedakan pola dan kepentingan yang ada di dalamnya seperti ditelusuri oleh Anderson di atas.

Pemerintah daerah memiliki persepsi bahwa keterbatasan data/informasi sebagai salah satu sumber daya yang harus dikuasai DPRD dikarenakan oleh kurangnya perhatian dan motivasi panitia anggaran DPRD dalam perumusan KUA dan PPA, seperti tidak adanya mekanisme yang dibangun DPRD untuk melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat.

Salah satu elemen dinamis yang melingkupi proses interaksi adalah persepsi aktor kebijakan, kesepahaman persepsi diantara pemerintah daerah dan DPRD yang merupakan elemen penting bagi efektivitas interaksi di antara kedua institusi pemerintahan daerah yang akan mengarahkan pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara menyeluruh.

Dalam konteks ini, membangun kesepahaman persepsi merupakan bagian dari penciptaan keseimbangan antara aspek formalitas dan informalitas sebagai elemen penting dalam menciptakan efektivitas interaksi pemerintah daerah dan DPRD pada penyelenggaraan pemerintah daerah. Khususnya dalam kaitannya dengan efektivitas pelaksanaan anggaran daerah.

Berdasarkan aspek formalitas adalah menyangkut wewenang, peran dan tanggung jawab serta mekanisme akuntabilitas pemerintah daerah dan

DPRD, sedangkan informalitas menyangkut kesepahaman persepsi tentang aspek formalitas dengan membangun keterbukaan komunikasi dalam berinteraksi.

Fakta yang menunjukkan bahwa tidak maksimalnya kinerja panitia anggaran di tingkat eksekutif dan DPRD Kota Makassar dapat dianalisis dari dua dimensi yaitu sistem dan kelembagaan maupun dari sisi aktor, sebagai berikut:

1. Dari dimensi sistem atau kelembagaan, ketidakmampuan DPRD Kota Makassar memaksimalkan wewenangnya dalam merumuskan KUA dan PPA terjadi karena tidak adanya aturan/pedoman yang dapat dijadikan acuan untuk merumuskan kebijakan fundamental APBD tersebut. Keputusan DPRD Kota Makassar yang mengatur tentang Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) dan Fungsi Panitia Anggaran DPRD, tidak memberikan arahan yang jelas bagaimana perumusan KUA dan PPA dilakukan oleh DPRD. Aturan yang bersifat umum tersebut, tidak dijabarkan lebih lanjut oleh DPRD untuk menjadi pedoman bagi implementasi wewenang merumuskan kebijakan APBD ini.

Hal ini dapat dilihat dari SK DPRD Nomor 08/DPRD/X/2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar dan Keputusan DPRD Nomor 32/DPRD/XII/2004 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Panitia Anggaran DPRD

Kota Makassar masa Keanggotaan 2004-2009 tidak menggariskan secara spesifik mengenai pelaksanaan wewenang dalam perumusan KUA oleh panitia anggaran DPRD Kota Makassar.

2. Dari dimensi aktor, ketidakmampuan ini terlihat lemahnya atau keterbatasan penguasaan anggota Panitia Anggaran DPRD/DPRD tentang materi dan proses penganggaran daerah, motivasi yang masih rendah dan kepentingan politik, baik personal maupun partai politik yang diwakilinya. Lemahnya kemampuan anggota DPRD dalam memahami materi dan proses penganggaran daerah, terlihat dari rendahnya perhatian terhadap perumusan KUA dan PPA, padahal dua kebijakan tersebut merupakan hal yang fundamental bagi perumusan APBD. Anggota DPRD/Panitia Anggaran DPRD sepertinya cenderung untuk mengkonsentrasikan pembahasan pada Rancangan APBD yang didalamnya memuat berbagai program/proyek pembangunan yang akan dibiayai oleh anggaran daerah tersebut.

Berdasarkan penjelasan tentang interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam perumusan KUA dan PPA, dapat diklasifikasikan interaksi yang terjadi pada tipe *anticipated reaction* yang merupakan interaksi langsung namun penggunaan kekuasaan atau kewenangan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD bersifat tidak langsung sebagai dampak dari struktur

kekuasaan yang terbentuk dan penguasaan sumber daya pada situasi tertentu.

Interaksi tipe ini ditandai oleh adanya ketimpangan posisi salah satu pihak secara situasional dalam berinteraksi. Salah satu pihak dapat mendesakan pengaruhnya kepada pihak lain karena yang bersangkutan berada dalam posisi yang lebih lemah (kooptasi). Dan pihak yang lebih lemah akan mengakomodasi kepentingan pihak yang lebih kuat atau yang lebih mendominasi.

Mengacu pada konsep dan pendekatan *power and resources dependency approach* seperti diungkap di atas adalah dapat dipahami bahwa interaksi antara pemerintah daerah yang diwakili oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan DPRD yang diwakili tim panitia anggaran DPRD dalam pembahasan Rancangan APBD Kota Makassar dapat dijelaskan bahwa telah terjadi ketimpangan interaksi yang menempatkan Panggar DPRD dalam posisi lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah daerah.

Dalam kerangka pendekatan ini posisi yang lebih kuat dimiliki oleh pemerintah daerah sehingga dapat mendesakan pengaruhnya kepada panitia anggaran DPRD, dengan menggunakan kekuasaan yang dimilikinya karena lebih dalam hal penguasaan data, pemahamannya tentang proses dan materi penganggaran daerah seperti menyusun anggaran yang dituangkan dalam RKA-SKPD, serta kapasitas kelembagaan dalam merumuskan Rancangan APBD.

Di sisi lain, kelemahan panitia anggaran DPRD disebabkan oleh keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan dalam memahami proses dan materi penganggaran daerah, keterbatasan penguasaan data serta perbedaan pemahaman atau pengkotakan di internal panitia anggaran dan DPRD yang mengarah pada kontravensi di lingkup internal DPRD.

Berdasarkan hal tersebut dapat dirumuskan proposisi bahwa:

Proposisi 1:

Ketika salah satu aktor atau kelompok aktor memahami substansi kebijakan yang dibahas dibanding dengan kelompok aktor yang lain, maka kelompok aktor yang memahami substansi akan dapat menekan kelompok yang tidak memahami substansi

Dalam kondisi yang demikian, tentunya interaksi berlangsung di bawah tekanan dan pengaruh pemerintah daerah, sedangkan pengkotakan internal panitia anggaran dan DPRD akibat upaya masing-masing kelompok untuk mengamankan kepentingannya semakin memperlemah posisi panitia anggaran DPRD. Sebaliknya direspon oleh pemerintah daerah, terutama tiap-tiap unit organisasi daerah yang berkepentingan untuk melakukan kompromi tertentu terhadap besaran dan cakupan anggaran yang diajukan.

Pada dimensi lain kecenderungan terbentuknya tipe *nondecision making* dapat dilihat dari dimensi sistem dan ataupun kelembagaan yang menunjukkan bahwa aspek internal DPRD belum mampu membangun formula interaksi lintas fraksi, komisi dan panitia anggaran yang efektif.

Masalah ini terlihat dari perbedaan persepsi yang diungkap anggota panitia anggaran mengenai interaksi lintas fraksi, komisi dan panitia anggaran sebagaimana disebutkan di atas.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa pada satu sisi interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD dalam pembahasan APBD ini berlangsung dengan baik sehingga perbedaan persepsi dapat diselesaikan dengan cepat, sedangkan di sisi lainnya, interaksi kemudian menjadi tidak efektif karena perbedaan persepsi yang kuat di internal DPRD. Akibat dari koalisi fraksi yang tidak terbangun dalam panggung maka kesepakatan bersama tentang kebijakan APBD sulit terbangun. Ketika hal ini terjadi, pemerintah daerah dengan data yang dimilikinya dapat dengan mudah mempengaruhi internal DPRD untuk mendesak kepentingannya kepada Panggung DPRD.

Dari dimensi aktor, terjadinya tipe *nondecision making* seperti dibahas di atas adalah terjadi sebagai akibat dari pertentangan internal, disebabkan oleh menguatnya kepentingan individu yang sejalan dengan kepentingan partai politik. Masalah ini dapat berkembang karena berkaitan dengan permasalahan terbatasnya kualitas sumber daya manusia yang diharapkan, yaitu kurangnya pemahaman tentang materi dan proses penganggaran daerah anggota panggung. Pemahaman tentang materi anggaran daerah terkait erat dengan penentuan prioritas kebijakan yang dalam proses perumusan KUA dan Prioritas dan Plafon Anggaran APBD tidak menjadi perhatian panitia anggaran DPRD. Akibatnya pembahasan Rancangan

APBD yang memuat program/proyek sebagai implementasi dari prioritas tidak mampu dikaji secara fundamental terutama bagi aktor yang tidak memahami substansi yang dibahas.

Kelompok kepentingan yang memiliki kekuatan dan sumber daya yang lebih besar ini akan memiliki pengaruh yang lebih kuat kepada pemerintah daerah dan DPRD dalam proses formulasi kebijakan publik. Kondisi yang demikian akan berdampak pada tidak terakomodasinya kepentingan dari kelompok lain yang lebih lemah kekuatan dan sumber dayanya. Dari sisi kelompok kepentingan kondisi ini menjadi sarana untuk memprioritaskan kepentingannya melalui kekuasaan pemerintah daerah dan DPRD. Namun dari sisi pemerintah dan DPRD, keberadaan kelompok kepentingan ini dinilai strategis sebagai sarana untuk memperkuat pemerintah daerah dan DPRD dalam memprioritaskan pilihan kebijakan yang diusungnya serta mengesampingkan kepentingan kelompok lain.

Secara situasional penggalangan dukungan yang dilakukan oleh masing-masing institusi pemerintahan daerah tersebut melahirkan persaingan diantara keduanya yang dapat mengarah pada kontravensi. Misalnya melalui bentuk taktis yaitu aktivitas yang dilakukan untuk menghambat pemerintah daerah atau DPRD dalam membangun dukungan dari kelompok yang strategis tersebut.

Kemampuan pemerintah daerah atau DPRD untuk menggalang dukungan dengan kontravensi ini dapat berakhir pada menguat atau

melemahnya prioritas kebijakan yang diusung oleh masing-masing institusi tersebut. Kontravensi ini juga dapat mengarah pada terjadinya pertikaian, walaupun pada akhirnya dalam proses formulasi kebijakan akan diakhiri melalui akomodasi dengan dominasi salah satu pihak, pemerintah daerah atau DPRD.

Sebagai suatu proses sosial yang melibatkan lembaga penyelenggara pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan, proses interaksi selain dipengaruhi oleh kewenangan atau kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga akan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Kenyataan ini merujuk pada pandangan Agustino (2006:v), bahwa kekuasaan dan kewenangan memiliki akan menjadi pengaruh yang sangat efektif dalam setiap tindakan dan keputusan yang akan diambil oleh pemerintah. Kekuasaan dan kewenangan mengambil bentuknya dalam tiga elemen yaitu : *bargaining advantages, skill and will in using bargaining advantages* dan persepsi masing-masing aktor kebijakan terhadap kedua elemen kekuasaan tersebut.

Berkaitan dengan kewenangan ataupun kekuasaan sumber daya dalam interaksi pemerintahan, Cockburn yang dikutip Stoker (1991:91) menjelaskan bahwa terdapat 6 arena terjadinya interaksi kekuasaan dalam politik internal institusi pemerintah daerah yaitu : *The joint elite or senior officer and councilors, The rulling party group and party causes, Councilors as ward*

representative, Inter-departemental conflicts, Intra-departemental relations dan Inter-party deal.

Pandangan tersebut dapat ditelusuri lebih lanjut bahwa sesuai dengan fakta interaksi yang dibahas sebelumnya, maka aspek kekuasaan yang terbangun dalam proses interaksi institusi pemerintahan daerah terbagi antara *the joint elite or senior officers and councilors* (dalam konteks Indonesia adalah para pejabat senior seperti Sekretaris Daerah, Kepala Dinas atau Kepala Kantor) dan *councilors* (dalam konteks Indonesia adalah DPRD). Lebih lanjut Stoker (1991:91) menjelaskan untuk memahami politik internal yang melibatkan interaksi pemerintah dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintah perlu memahami elemen dinamis yang melingkupi proses interaksi yaitu :

1. Persepsi, menyangkut orientasi peran dari para pejabat senior pemerintah daerah dan anggota DPRD serta asumsi yang dibangun dalam masalah publik.
2. Sumber daya yang dimiliki, seperti posisi dalam hirarki kekuasaan, penguasaan informasi, kemampuan manajemen
3. Cara kerja yang meliputi strategi atau taktik yang digunakan.

Stoker (1991:91) menjelaskan, dalam elemen cara kerja ini terdapat kategori yang dapat diidentifikasi yaitu *negotiation*, sebagai proses saling memberi dan menerima (*take and give*) atau tawar menawar, *persuasion*, digunakan untuk saling mempengaruhi antara satu dengan lainnya dengan

cara mengajukan gagasan, argumen dan bukti-bukti nyata serta *manipulation*, menyamarkan strategi dan merubah taktik dalam upaya mempengaruhi pihak lain dan *regulation*, yang merupakan adanya perbaikan atau koreksian/pembetulan terhadap pengajuan pihak lain agar dapat dicocokkan dengan pilihan utama dan *coersion*, paksaan untuk mengarahkan agar dapat dilakukan pengambilan kebijakan yang tepat.

Elemen-elemen dinamis tersebut akan mempengaruhi dan mengarahkan bentuk dan tipe interaksi yang terjadi dalam proses formulasi kebijakan publik, dalam hal ini interaksi pemerintah daerah dan DPRD Kota Makassar dalam penyusunan APBD tahun anggaran 2009.

Perspektif interaksi yang cenderung menuai ketimpangan relatif berdasarkan gambaran sebelumnya telah menunjukkan adanya bias hubungan antar lembaga pengusul dan penyusun APBD di Kota Makassar. Hal ini pada hakekatnya telah diintrodusir oleh V.O. Key (1940) bahwa penganggaran memiliki satu masalah paling mendasar, yakni keterbatasan sumber daya. Key (1940) mengajukan pertanyaan berikut: *“on what basis shall it be decided to allocate x dollars to activity A instead of activity B?”* Keterbatasan sumberdaya yang dimiliki menyebabkan proses pembuatan keputusan pengalokasian menjadi sangat dinamis, terlebih lagi dalam kondisi di mana terdapat banyak pihak dengan kepentingan dan preferensi yang berbeda (Rubin, 1993). Hal ini sekaligus menandakan bahwa persepsi atas ketimpangan hubungan kelembagaan DPRD dan Pemerintah Daerah tentu

saja diawali oleh keterbatasan sumber daya anggaran yang dituangkan dalam APBD.

Penganggaran atau proses penyusunan anggaran publik memiliki karakteristik berbeda dengan penganggaran dalam bisnis. Menurut Lee & Johnson (1998) karakteristik tersebut mencakup (1) ketersediaan sumberdaya, (2) motif laba, (3) barang publik, (4) eksternalitas, (5) penentuan harga pelayanan publik, dan (6) perbedaan lain seperti intervensi pemerintah terhadap perekonomian melalui anggaran, kepemilikan atas organisasi, dan tingkat kesulitan dalam proses pembuatan keputusan.

Anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji, dan kebijakannya ke dalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut (Dobell & Ulrich, 2002). Sementara Freeman & Shoulders (2003:94) menyatakan bahwa anggaran yang ditetapkan dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif.

Rubin (1993:4) kemudian menegaskan bahwa penganggaran publik adalah pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai *budget actors* yang memiliki kepentingan atau preferensi berbeda terhadap *outcomes* anggaran. Adanya keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadi alasan mengapa penganggaran menjadi mekanisme terpenting untuk pengalokasian

sumberdaya. Bagi Hagen et al. (1996), penganggaran di sektor publik merupakan suatu *bargaining process* antara eksekutif dan legislatif.

Penganggaran setidaknya mempunyai tiga tahapan, yakni (1) perumusan proposal anggaran, (2) pengesahan proposal anggaran, dan (3) pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum (Samuels, 2000). Sedangkan menurut Von Hagen (2002) penganggaran terbagi ke dalam empat tahapan, yaitu *executive planning*, *legislative approval*, *executive implementation*, dan *ex post accountability*. Pada kedua tahapan pertama terjadi interaksi antara eksekutif dan legislatif dan politik anggaran paling mendominasi, sementara pada (dua) tahap terakhir hanya melibatkan birokrasi sebagai *agent*.

Peran Legislatif dalam Penganggaran dalam Perspektif Interaksi

Selama dua dekade terakhir peran legislatur dalam pembuatan kebijakan publik dan penganggaran semakin meningkat (Schick, 2001). Dengan menggunakan studi kasus pada empat *agency*, Johnson (1994) menemukan bahwa birokrasi merespon tekanan yang diberikan oleh legislatur dalam proses pembuatan kebijakan dan anggaran. Hyde & Shafritz (1978:324) menyatakan bahwa penganggaran adalah sebuah proses legislatif. Apapun yang dibuat eksekutif dalam proses anggaran, pada akhirnya tergantung pada legislatif karena legislatif mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan eksekutif.

Dobell & Ulrich (2002) menyatakan bahwa peran penting legislatif adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah. Ketiga peran ini menempatkan legislatur berkemampuan memberikan pengaruh signifikan terhadap kebijakan pemerintah. Sementara menurut Havens (1996), tidak ada keharusan bagi legislatif untuk mempunyai preferensi yang sama dengan pemerintah atas kebijakan, termasuk anggaran.

Pada sisi lain analisis Samuels (2000) menyebutkan ada dua kemungkinan perubahan yang dapat dilakukan oleh legislatif terhadap usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif, yaitu: *pertama*, merubah jumlah anggaran dan *kedua*, merubah distribusi belanja/pengeluaran dalam anggaran.

Mengikuti urutan *legislative power* yang umum berlaku, beberapa kemungkinan yang bisa terjadi adalah:

(1) The legislature cannot increase spending or the deficit, but can decrease spending or raise revenue; (2) the legislature requires Presidential approval before final passage to increase spending; (3) the legislature cannot increase the deficit, but can increase spending if increases revenue; and (4) the legislature can increase or decrease spending or revenue without restriction. (Samuels, 2000).

Di Indonesia, penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada arah dan kebijakan umum dan strategi dan

prioritas yang diturunkan dari rencana strategis daerah (Renstra) yang dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif.

Berdasarkan pembahasan ini, maka hubungan eksekutif dan legislatif dalam proses pembahasan RAPBD dapat dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi 2:

Respon aktor pemerintah daerah terhadap DPRD cenderung lebih akomodatif ketika pembahasan masalah substansi dan besaran anggaran dibandingkan dengan pembahasan pada saat perumusan KUA.

Kenyataan menunjukkan bahwa dalam penganggaran di beberapa daerah di Indonesia terjadi konflik antara legislatif dengan pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan temuan penelitian bahwa juga terjadi di Kota Makassar, terutama pada tahapan pembahasan anggaran dan besaran anggaran yang diajukan. Temuan ini relevan dengan analisis Yudoyono (2003) dalam hal (1) penyusunan APBD, terutama pada pos anggaran belanja untuk DPRD, (2) kedudukan keuangan DPRD terhadap PAD, (3) kedudukan protokoler anggota DPRD beserta fasilitas-fasilitasnya, dan (4) pembahasan laporan pertanggungjawaban tahunan kepala daerah. Demikian pula Abdullah (2004) menemukan bahwa DPRD mempunyai preferensi berbeda dengan eksekutif atas jumlah anggaran untuk pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum. Anggaran belanja bidang pekerjaan umum diusulkan lebih tinggi, sementara belanja pendidikan dan kesehatan lebih rendah.

Jika ditelusuri lebih lanjut sesungguhnya penomona interaksi antara aktor dalam penyusunan kebijakan publik umumnya menuai berbagai persoalan interaksi, terutama secara spesifik terkait dengan persoalan kewenangan dan besaran anggaran yang diperoleh masing-masing.

C. Perilaku Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Rancangan APBD Kota Makassar

Hasil penelitian terkait dengan proses perumusan kebijakan rancangan APBD Kota Makassar dari sisi perilaku aktor cenderung menuai berbagai konflik dan pertentangan, terutama pertentangan kepentingan dan problema yang dihadapi oleh seluruh elemen masyarakat yang ada. Terdapat beberapa fokus penelitian yang dianalisis pada bagian ini yaitu sekitar perdebatan usulan kebijakan yang mempunyai dua dimensi yaitu seberapa besar usulan aktor yang terlibat dapat diterima, peluang dan kendala serta potensi diterimanya ide kebijakan anggaran oleh satu kelompok aktor terhadap kelompok lain ataupun aktor lainnya.

Hasil pengamatan penulis terkait dengan perdebatan dan perilaku aktor kebijakan RAPBD Kota Makassar yaitu lebih memperhatikan adanya dominasi dan perilaku yang memperkuat dugaan adanya dominasi oleh pihak atau kelompok tertentu terhadap kelompok lain dalam proses penetapan kebijakan APBD.

Salah satu hasil observasi yang dirangkum adalah bahwa pembahasan RAPBD sudah berjalan sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan, mulai dari pembahasan KUA, pembahasan PPAS, paripurna tentang penjelasan Walikota terhadap RAPBD dan Nota Keuangan, paripurna tentang pandangan fraksi terhadap Nota Keuangan, pembahasan RKA-SKPD di tingkat Panitia Anggaran, pembahasan di tingkat komisi, penyerasian anggaran di tingkat panitia anggaran, paripurna untuk penetapan perda anggaran. (Observasi, Januari 2009).

Alasan utama di mana aktor kebijakan, terutama dari sisi pemerintah daerah yang mengusulkan anggaran pendapatan yang akan dilaksanakan untuk tahun 2009 adalah bahwa usulan anggaran pendapatan dan belanja yang diusulkan selalu meminta pendapat dan tanggapan mulai dari bawah hingga didiskusikan pada tahap pematangan program dan proyek lewat RAPBD. Bila diperhatikan apa yang terjadi pada saat pengamatan dilakukan seperti diutarakan di atas adalah dapat dijelaskan bahwa proses perumusan kebijakan RAPBD ternyata dilakukan sesuai dengan mekanisme yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dari sisi lain perdebatan antara aktor terlibat tidak dapat dihindarkan tatkala para aktor kebijakan masih mempersoalkan besaran anggaran yang diusulkan oleh terutama pihak eksekutif. Kenyataan ini didukung oleh berbagai hasil pengamatan penulis yang menunjukkan bahwa sesungguhnya perdebatan antar kelompok aktor tidak bisa dihindari terutama pada

pembahasan di tingkat panitia anggaran yang melibatkan SKPD untuk menyampaikan RKA-nya, walaupun yang mendominasi jalannya sidang adalah anggota dewan. Hal ini berarti bahwa dominasi aktor lain terhadap aktor tertentu masih tetap ada dalam proses perumusan RAPBD Kota Makassar.

Pada prinsipnya dapat disimak bahwa terjadinya perdebatan seperti dijelaskan di atas tidaklah terlepas dari akibat sistem dan mekanisme pembahasan anggaran pembangunan lebih dominan diperankan oleh lembaga legislatif. Hal ini terjadi misalnya terhadap kemauan aktor (DPRD) terhadap nama dan besaran anggaran yang diusulkan pihak SKPD. Sebagai salah satu upaya anggota dewan dalam meningkatkan jumlah dan merubah nama anggaran yang diutarakan adalah menuai berbagai konflik kepentingan dalam makna tersebut.

Dalam berbagai bentuknya, maka perdebatan itu muncul tatkala kedua pihak justru kurang merespon tentang apa yang ditulis dan diusulkan oleh pihak eksekutif. Salah satu faktor pendorongnya adalah kemungkinan besar sistem ini telah merubah posisi kelembagaan DPRD Kota Makassar untuk semakin memperkuat diri dalam menangkal dan merubah isi serta substansi serta mata anggaran dan alokasinya tatkala berhadapan dengan lembaga pengesahan anggaran. Analisis ini lebih dikenal dengan adanya dominasi dominan terutama dari sisi kelompok aktor DPRD. Hasil pemantauan tatkala proses perumusan RAPBD Kota Makassar menunjukkan bahwa umumnya

terjadi perdebatan aktor yang ujung-ujungnya lebih didominasi oleh kelompok aktor DPRD yang tegas mempertahankan pendapatnya sedangkan di sisi lain pihak eksekutif cukup memberikan tanggapan apa adanya terutama ketika berbicara tentang nama program dan besaran anggaran yang diusulkan.

Meskipun eskalasi konflik kepentingan itu semakin besar, tetapi ditemukan pula bahwa perdebatan dapat meredah dikarenakan pihak eksekutif menerima usulan-usulan anggota DPRD, apalagi kalau sidang pembahasannya dilanjutkan pada tingkat komisi. Adapun dalam dimensi tertentu telah terjadi penolakan beberapa item program terjadi karena berkaitan nama dan jumlah besaran biaya yang diusulkan. Nama program sering ganda dan jumlah dananya kadang tidak rasional.

Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa selama proses perumusan rancangan RAPBD, maka ditemukan bahwa dari sisi penundaan pembahasan RAPBD tidak terjadi, karena semua tahapan sudah terjadwal. Kalau ada yang krusial selalu diarahkan untuk dilanjutkan pada pembahasan tingkat komisi. Yang perlu menjadi perhatian adalah batasan waktu yang diberikan kepada SKPD untuk memaparkan RKA-nya tidaklah cukup, hanya 2 jam per SKPD, sehingga penilaian terhadap pemaparannya tidaklah optimal. Ini berarti bahwa setiap persoalan yang dihadapi meskipun dalam konflik yang tinggi diantara para aktor adalah dapat diselesaikan secara lebih ke dalam tanpa adanya pertentangan berarti.

Pada sisi pembahasan di tingkat komisi, para SKPD kembali memaparkan dan menjelaskan RKA-nya pada komisi yang telah ditentukan. Pembahasannya lebih teknis, sehingga tidak terhindari adanya tawar menawar program baik yang dilakukan oleh komisi yang bersangkutan maupun individu anggota dewan. Pada akhirnya melahirkan kompromi antara kedua kelompok aktor dan secara bersama-sama menyepakati dan menerima usulan-usulan program baik dari nama maupun jumlahnya.

Demikian pula bahwa setelah melewati pembahasan tingkat komisi, selanjutnya para panitia anggaran DPRD bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan kepala SKPD bersidang untuk melakukan penyerasian terhadap angka besaran (jumlah) baik pendapatan maupun belanja terhadap program yang akan dibiayai pada tahun berjalan. Setelah semua pihak menerimanya, maka selanjutnya dokumen RAPBD telah rampung pembahasannya dan dipersiapkan untuk rapat paripurna tentang pengesahan APBD.

Kenyataan menunjukkan bahwa hasil pengamatan penulis menunjukkan bahwa pada saat rapat paripurna, setelah semua fraksi memberi tanggapan akhir terhadap RAPBD dan secara terbuka menerimanya, maka dewan secara kelembagaan memutuskan untuk menerima RAPBD menjadi APBD. Rapat Paripurna selanjutnya adalah pengesahan Peraturan Daerah (PERDA) APBD.

Dalam pembahasan RAPBD, konflik kepentingan individu sesama anggota DPRD juga tidak bisa dihindari, karena secara individu anggota DPRD juga gigih memperjuangkan program karena mereka berasal dari daerah pemilihan tertentu, yang selalu mengarahkan program ke wilayah konsituennya.

Pada sisi lain, temuan hasil penelitian memperlihatkan bahwa konflik kepentingan antar fraksi juga terlihat, dimana masing-masing fraksi berupaya untuk meloloskan program strategis. Sehingga terjadi saling kompromi dan saling menukar (*sharing*) terhadap program yang menjadi pertentangan. Kedua kelompok aktor sering terjadi pressing atau tekanan diantara mereka, walaupun dominasi selalu ada dipihak anggota DPRD.

Kenyataan menunjukkan bahwa dari sisi pelaksanaan rapat pembahasan selalur molor dari jadwal yang ditetapkan yang selalu disebabkan oleh adanya perilaku aktor terutama dari pihak legislatif yang terlambat dan cenderung mengulur waktu. Bahkan molornya sampai 1 jam, ini di karenakan anggota dewan selalu terlambat hadir pada ruang persidangan di sisi lain Tim Panitia Anggaran Daerah senantiasa hadir tepat waktu beserta kepala SKPD-nya. Suasana ruang sidang pembahasan selalu terkesan melompong, dikarenakan kursi para anggota dewan tidak terisi sementara pihak pemerintah daerah sudah siap bahkan sudah berjam-jam menunggu untuk segera dilaksanakannya pembahasan anggaran tersebut.

Sementara itu diperparah oleh perilaku anggota dewan yang terkait dengan anggota panitia anggaran DPRD bahwa umumnya mereka kurang disiplin di mana anggota dewan sangat rendah disiplin mereka untuk mengikuti pembahasan RAPBD, sehingga sering terjadi persidangan di mulai hanya diikuti 10 anggota dewan dari jumlah yang seharusnya 28 anggota dewan yang menjadi panitia anggaran. Namun setelah pembahasan berlangsung secara berangsur-angsur anggota dewan baru hadir, bahkan ada anggota dewan menjelang berakhirnya pembahasan baru muncul.

Berdasarkan fakta ini, penulis melakukan wawancara dengan salah seorang panitia anggaran DPRD dan mengatakan bahwa :

hal itu terjadi karena para anggota dewan sibuk melakukan sosialisasi dan banyak turun ke masyarakat, maklum tidak lama lagi pelaksanaan pemilu legislatif (Wawancara dengan SR, 22 Januari 2009)

Bahkan dalam beberapa kasus ditemukan bahwa panitia anggaran DPRD tidak pernah secara utuh menghadiri acara dialog dan konsultasi pihak eksekutif yang berjumlah 28 orang menghadiri pembahasan. Kalau dirata-ratakan hanya mencapai 60 % anggota dewan hadir dari setiap pembahasan RAPBD dari pemaparan para kepala SKPD pemerintah Kota Makassar. Juga sering ditemukan sidang pembahasan dimulai tidak berdasarkan quorum sesuai peraturan tata tertib, karena panitia anggaran DPRD yang hadir belum setengah dari jumlah keseluruhan anggota panitia anggaran DPRD, namun berdasarkan absensi sudah cukup. Kondisi ini terjadi karena sebahagian

anggota panggar setelah mengisi absensi selanjutnya meninggalkan ruang sidang.

Demikian pula perilaku dalam hal berpakaian, anggota dewan juga tidak mentaati tata tertib DPRD, yang mewajibkan anggota DPRD berpakaian dinas harian dan lengkap dalam setiap mengikuti sidang. Ditemukan beberapa anggota dewan hanya berpakaian baju kemeja biasa dengan celana jeans serta memakai sepatu sport dalam mengikuti sidang pembahasan RAPBD. Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar Nomor : 08/DPRD/X/2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Makassar khususnya pasal 202 tentang pakaian anggota telah diatur pada ayat (1) bahwa dalam melaksanakan tugasnya Anggota Dewan berpakaian rapi, sopan dan pantas. Yang dimaksud berpakaian pada ayat tersebut adalah pakaian sipil harian (PSH), pakaian sipil resmi (PSR), dan pakaian sipil lengkap (PSL).

Dengan cara seperti di atas dapat dinyatakan bahwa pada saat itu situasi sidang pembahasan RAPBD terkesan sandiwara, ini ditandai dengan cara anggota dewan dalam memberikan pertanyaan dan tanggapan cenderung memojokkan kepala SKPD, tetapi di luar sidang saling berangkuhan dan bercengkrama. Bahkan sebahagian anggota dewan tidak memahami perannya sebagai orang yang memiliki hak budget, karena ketidaktahuan tentang materi anggaran sehingga cenderung menjadi bahan tertawaan.

Ini terjadi bagi anggota dewan yang baru saja dilantik melalui PAW. Dari keseluruhan panitia anggaran DPRD, sebahagian besar diantaranya hanya duduk dan mendengar dan tak pernah berbicara apalagi memberi masukan atau tanggapan, selama sidang pembahasan berlangsung. Secara umum dapat diungkapkan bahwa tingkat kemampuan yang dimiliki anggota dewan jauh lebih rendah dibandingkan kemampuan yang dimiliki para eksekutif.

Suasana persidangan sering gaduh karena para anggota dewan sering berbicara seenaknya tanpa melalui pimpinan sidang dan tidak saling menghargai pendapat sesama anggota dewan. Ada yang bertanya menyangkut materi bahasan, yang lainnya asyik juga ngobrol sesama anggota dewan dan cenderung mengganggu satu sama lainnya. Kondisi ini terjadi hampir setiap pembahasan sehingga perang mulut tak bisa dihindari lalu yang bersangkutan meninggalkan ruang sidang. Fakta ini sangat mengecewakan dan menjadi tontonan yang menarik. Tidak salahlah pernyataan yang pernah disampaikan oleh mantan Presiden RI (K. H. Abdurrahman Wahid) beberapa silam yang lalu bahwa lembaga DPRD layaknya seperti Taman Kanak-Kanak.

Tahun anggaran 2009 merupakan tahun terakhir periode keanggotaan dewan, sehingga pertanyaan-pertanyaan anggota dewan dalam menanggapi program SKPD selalu mengarah dan memperjuangkan program-program unggulan yang diarahkan ke daerah atau wilayah pemilihannya untuk

digunakan sebagai alat kampanye. Meskipun demikian kondisi di luar sidang informal, para panitia anggaran DPRD bersama kepala SKPD nampak saling bercengkrama, berdialog dan berdiskusi.

Fakta di atas menunjukkan bahwa proses penyusunan kebijakan publik pada kasus APBD Kota Makassar pada prinsipnya ditemukan terdapatnya berbagai kendala dan ketidakharmonisan pola hubungan antar aktor. Seperti telah dijelaskan bahwa proses perumusan kebijakan sesungguhnya meliputi tiga fase penting yang dapat dipahami sebagai fase yang penuh dengan perspektif konflik kepentingan di antara aktor terlibat, meliputi fase perumusan masalah, fase penyusunan agenda dan fase pengajuan kebijakan. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mempertajam analisis sekaligus membatasi lingkup pembahasan proses transformasional masalah kebijakan yang ada pada tiga titik perumusan masalah tersebut.

Pada umumnya masalah yang mendesak perhatian seseorang dalam komunitas tertentu secara langsung merupakan masalah yang berkaitan dengan kepentingan umum (*public interest*). Biasanya masalah tersebut disuarakan dan dicetuskan melalui kelompok kepentingan dan juga dari interaksi dalam mekanisme *iron-triangle* dalam sistem birokrasi yang ada di lingkungan sistem kebijakan tertentu yang dapat berasal dari perorangan maupun kelompok tertentu. (Ripley, 1985).

Masalah yang mendapat perhatian dari seseorang atau kelompok tertentu kemudian dibicarakan dengan orang-orang lain yang mempunyai

kaitan kepentingan yang sama. Proses tersebut cenderung telah menjadi masalah bersama atau seringkali dikenal sebagai *public problem* hingga menjadi *public issue* yaitu masalah bersama yang telah menuntut untuk penyelesaiannya melalui intervensi kebijakan. Proses awal dari kebijakan publik sesungguhnya ada tatkala terjadi silang pendapat di antara berbagai aktor kebijakan tentang luas dan dampak permasalahan yang timbul jika tidak dilakukan intervensi kebijakan publik. Dan langkah awal inilah yang akan menjadi bahan utama yang siap direspon oleh aktor kebijakan dalam fase agenda kebijakan publik.

Dijelaskan oleh Dunn (2003:25) bahwa proses pembuatan kebijakan publik selalu diawali oleh serangkaian kegiatan yang saling bertautan dan berhubungan antara satu dengan yang lain. Proses tersebut terdiri dari kegiatan penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi dan evaluasi atau penilaian sebuah kebijakan publik.

Penentuan masalah (*Problem definition*) dan penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*) adalah dua istilah dan proses dalam kebijakan publik yang mempunyai kaitan yang amat dekat (*closely related*). *Problem definition* adalah berkaitan dengan cara orang berpikir tentang sesuatu (*way people think about*) dan menilai berbagai isu yang terkait. Dalam hal ini *problem definitions* melibatkan berbagai bentuk persepsi dan interpretasi manusia sebagai aktor kebijakan. (Portz, 1996). *Agenda setting* adalah suatu proses yang meliputi suatu rangkaian tindakan dan strategi (*actions and*

strategies) di dalam mana isu tertentu menjadi pusat perhatian bagi masyarakat (*public attention*). *Agenda setting* menggambarkan suatu proses politik yang mengarah pada perpindahan isu tertentu kepada tingkatan kebijakan yang lebih tinggi. (Weiss, 1989).

Dengan demikian *problem definition* memainkan peranan penting, yang oleh Weiss disebut sebagai “*play a critical role*”, dalam menempatkan masalah tertentu terhadap agenda kebijakan publik.

Pada dasarnya *agenda setting* dalam perspektif kebijakan publik adalah berkenaan dengan pengindikasian suatu permasalahan publik pada sisi pemerintah yang harus dilakukan dan dirumuskan tindakan pencegahan dan pemecahannya. Cobb, Ross dan Ross (1976) menjelaskan makna *agenda setting* sebagai suatu proses dengan mana tuntutan dari berbagai kelompok dalam masyarakat tertentu ditranslasi (*translated*) ke dalam berbagai item dan bagian – bagian yang saling bersaing dan bersinggungan satu sama lain untuk diperhatikan dan ditindaki secara serius oleh pemerintah. Pendapat ini sejalan dengan pandangan Gupta (2001) bahwa dalam konteks agenda kebijakan yang selanjutnya dibedakan antara agenda sistemik dan agenda institusional kebijakan. Gupta selanjutnya mengelaborasi model *agenda setting* ke dalam dua kelompok besar yaitu model pluralis dan model elit. Kedua pendekatan sangat berbeda baik ditinjau dari sisi kekuasaan yang melingkupinya (*power*), pengaruh maupun dampak yang ditimbulkannya. Pendekatan pluralis berkaitan dengan agenda

kebijakan pada awalnya dijelaskan oleh Roger Cobb (dalam Gupta, 2001) di tahun 1970-an yang menjelaskan bagaimana mengaktifkan proses pluralis dalam proses agenda tersebut.

Pendekatan pluralis dalam proses penyusunan agenda adalah sesuatu yang ingin memasukkan preferensi publik atau seluruh *stakeholders* kebijakan yang relevan dalam proses penentuan masalah kebijakan publik. Sedangkan pendekatan Portz (1996) di dalam melihat aktifitas proses kebijakan sehingga mendapat respon pemerintah dalam tahapan *agenda setting* disebutkan sebagai tiga komponen yaitu komponen media massa yang dapat mengungkap masalah yang sebelumnya masih samar-samar, kelompok kepentingan yang terkait serta sponsor politik serta solusi yang diperlukan. Komponen seperti ini dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya hanya ada tiga pilar yang mengusung masalah kebijakan ke tahapan agenda kebijakan, yaitu pihak media massa, tanggapan politik maupun resolusi masalah dari pihak birokrat.

Dalam konteks formulasi kebijakan di dalam mana para kelompok kepentingan berusaha untuk memenuhi tuntutan mereka melalui "*lobbi*", maka Greenwald (1977) menjelaskan adanya beberapa teknik lobbi, baik secara langsung maupun secara tidak langsung:

Pengaruh langsung dapat terdiri dari:

1. Mempresentasikan pendapat atau fakta secara langsung kepada para perumus kebijakan,

2. Berpartisipasi dalam bill drafting,
3. Pengujian pendengaran.

Para pelobi seringkali menganggap teknis tersebut di atas sebagai suatu teknik yang cukup efektif untuk mencapai sasaran partisipasi dalam proses kebijakan, demikian pula teknik itu sangat sederhana, dan relatif murah dibandingkan dengan teknik yang lainnya, namun demikian seperti sebuah akses adalah teknik ini seringkali jarang dapat didapatkan. Pada model keterkaitan langsung, para pelobi mencoba untuk membantu para perumus kebijakan, mengembangkan informasi agar dapat lebih aktif, memperkuat, dan mengingatkan kembali kepada para staf terkait tentang komitmen mereka terhadap isu kebijakan itu. Meskipun demikian, proses tersebut pada umumnya terjadi dalam jalur komite dan organisasi, yang kebanyakan pelobi tersebut menekankan relasinya baik terhadap anggota komite dan organisasi bersangkutan maupun terhadap staf mereka.

Sedangkan secara tidak langsung pengaruh tersebut dapat berupa:

1. Tindakan konstituen, yang berarti bahwa warga melakukan hubungan dan komunikasi tertentu dalam rangka untuk melakukan proses pemilihan dan pengangkatan pejabat tertentu.
2. Anggota kelompok kepentingan untuk memperbesar dampaknya terhadap kelompok "*grass-root*" melakukan lobi dengan sejumlah besar anggota yang terlibat di dalamnya. Sementara proses itu berjalan, secara simultan mereka menciptakan organisasi

penengah yang dapat membuat ruang tertentu bagi mereka dengan menyusun sejumlah besar isu dari kelompoknya kepada kelompok lain yang berbeda.

3. Teknik-teknik pengawasan situasi tertentu yaitu dengan mendramatisir berbagai isu yang ada, untuk menunjukkan interpretasi kondisi sesungguhnya.
4. Mengkampanyekan berbagai isu publik melalui periklanan.
5. Protes. Bentuk ini adalah suatu bentuk ekspresi kolektif, dibangun untuk mengembangkannya baik melalui akses terhadap para perumus kebijakan maupun melalui proses tawar menawar dalam konteks negosiasi kebijakan.

Keseluruhan teknik secara tidak langsung ini adalah mencari jalan untuk melakukan perubahan kebijakan dengan memanfaatkan anggota kelompok yang ada, kelompok warga dengan sejumlah kepentingannya, serta dengan melalui media massa yang dapat menyampaikan apa kehendak mereka.

Gupta (2001) menjelaskan bahwa proses kebijakan atau siklus kebijakan atau formasi kebijakan adalah awal ketika pemerintah menganggap sebagai sesuatu yang serius dan perlu penanganan terhadap isu tertentu. Isu seperti inilah yang kemudian menjadi sesuatu yang dimasukkan ke dalam *agenda setting*. Dalam kaitannya dengan permasalahan agenda setting, maka terdapat dua macam daripada agenda itu, yaitu agenda pemerintah

atau agenda kelembagaan dan agenda non kelembagaan atau sistematis. Agenda kelembagaan (*Institutional agenda*) adalah pada segi pemerintah melakukan tindakan, sementara itu agenda non kelembagaan atau sistemik (*systemic or non-institutional agenda*) adalah ada ketika pemerintah menolak tindakan tersebut.

Dalam wacana tentang *agenda setting*, maka pertanyaan yang seringkali dimunculkan adalah di sekitar persoalan jika seseorang yang mempunyai permasalahan dan tak dapat “masuk” dalam wilayah *agenda setting*, bagaimana suatu item permasalahan tersebut “menarik perhatian” bagi para aktor dalam setting itu?. Agenda setting pada dasarnya memunculkan berbagai masalah politik mendasar seperti permasalahan tentang “pada kondisi bagaimana didefinisikan sebagai suatu masalah publik (*public problems*)?”. Bagaimana permasalahan tersebut ditanggapi oleh pemerintah? Melalui jalur apa permasalahan itu hingga sampai pada agenda pemerintah? Apakah kemudian terdapat agen tertentu yang mengusulkannya? Permasalahan siapa yang diperhatikan dan siapa yang tidak dalam konteks agenda setting? Apakah terdapat bias yang berlangsung secara sistematis dalam proses tersebut?

Suatu permasalahan didefinisikan sebagai suatu situasi di dalam mana persepsi dari suatu kondisi tertentu tidak memenuhi harapan berbagai pihak atau kelompok yang ada. (Wayne, 2003). Batasan tentang permasalahan seharusnya dianggap sebagai hipotesis dan harus menjadi subjek dan pokok

aktifitas untuk diteliti dan dicermati. Adalah hal yang mengecewakan bahwa banyak distorsi yang terjadi dan masuk dalam proses kebijakan melalui proses persepsi dan definisi terhadap suatu masalah tertentu.

Bagi Wright Mills dalam Wayne (2003) berpendapat bahwa kemampuan untuk mentransformasi suatu keadaan kekecewaan dan ketidakpuasan seseorang kedalam suatu wilayah permasalahan publik amat perlu apa yang dinyatakannya sebagai "imajinasi sosiologi" (*the sociological imagination*). Definisi dan identifikasi permasalahan seperti itu menunjukkan adanya permasalahan tentang bagaimana kita menilai suatu kondisi dan nilai masyarakat tertentu. *These are ideologically charged perceptions and will often be contested vigorously*. Identifikasi permasalahan pada setting yang berasal dari luar lingkungan kebijakan tersebut adalah amat penting sebagai langkah maju dari sesuatu yang bersifat individu (*privat*) menjadi suatu masalah publik.

Pada umumnya masalah kebijakan publik yang masuk di dalam tahapan agenda kebijakan baik dalam bentuk agena sistemik maupun agenda formal sangat ditentukan oleh seberapa kuat daya penekan yang dilakukan oleh kelompok kepentingan tertentu yang berkaitan secara langsung dengan kebijakan itu sendiri. (Cobb dan Elder, lihat Parson, 2005). Kelompok kepentingan inilah yang kemudian melakukan tekanan tertentu sehingga masalah yang sebelumnya tidak direspon oleh otoritas kebijakan atau aktor pada umumnya dalam fase agenda kebijakan kemudian direspon

dan ditanggapi sebelum kemudian menjadi pilihan kebijakan publik. Satu diantara kelompok kepentingan tersebut adalah media massa (*mass media*) yang menurut Cobb dan Elder sebagai pihak yang selalu menyuarakan (*blowing-up*) suatu masalah yang demikian samar menjadi nyata dan direspon oleh aktor dalam tahap agenda kebijakan. Seperti model Perluasan agenda menurut Cobb dan Elder yang telah dibahas pada gambar 4. (Bab II Tinjauan Pustaka, halaman 48).

Berdasarkan kerangka tersebut selanjutnya Cobb dan Elder menjelaskan bahwa pada tahapan agenda yang bersifat sistemik (*systemic agenda*) terdapat beberapa karakteristik yang melingkupinya yaitu, (1). Seluruh isu yang ada secara bersama-sama diyakini oleh seluruh anggota komunitas politik sebagai perhatian publik yang muncul dari otoritas kebijakan. (2). Untuk memperoleh akses pada agenda sistemik, maka suatu isu kebijakan harus memenuhi syarat: menjadi perhatian dan kepedulian masyarakat luas yang dipersepsikan sama sebagai masalah kebijakan yang perlu mendapat tanggapan dari otoritas kebijakan. Sedangkan pada tahapan kedua atau dalam tahap agenda institusional (*institutional agenda*) maka karakteristik yang melingkupinya adalah (1). Secara eksplisit masalah tersebut dipertimbangkan dengan serius dan aktif oleh perumus kebijakan, (2). Mungkin masalah tersebut adalah masalah yang sudah lama dan secara reguler ditetapkan atau mungkin juga berupa masalah masalah. (3).

Seringkali tahapan ini dikenal dengan nama agenda pemerintah atau agenda formal. Secara keseluruhan karakteristik *agenda setting* tersebut setidaknya tidaknya dapat memberikan gambaran spesifik berkaitan dengan wilayah mana yang perlu penekanan sehingga masalah kebijakan yang sedemikian peliknya dihadapi oleh masyarakat dapat memperoleh respon pemerintah dalam bentuk kebijakan publik.

Model Cobb and Elder di atas dapat digunakan sebagai alat analisis untuk menjelaskan fenomena interaksi aktor perumus kebijakan perencanaan APBD di wilayah di mana konflik kepentingan yang terjadi tatkala dirumuskannya sangat tinggi. Karakteristik model yang dikembangkan Cobb dan Elder di atas adalah relevan untuk dipakai melihat lebih jelas pola dan karakteristik interaksi DPRD dan Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan APBD yang cukup konflikatif tersebut.

Pada hakekatnya media massa menjadi faktor penentu di dalam mendorong diresponnya masalah kebijakan yang diperbincangkan dalam fase perbincangan masalah kebijakan yang dihadapi oleh komunitas tertentu. Ripley (1985) mencatat bahwa media massa seperti ini seringkali memberikan tekanan secara lebih berarti kepada pemerintah agar segera ditanggapi lewat kebijakan (*policy*).

Secara lebih luas, khususnya pada kasus kebijakan di negara-negara berkembang seperti dijelaskan oleh Grindle dan Thomas (1991) bahwa faktor yang mempengaruhi responsivitas birokrasi di dalam melakukan pilihan

kebijakan di antaranya adalah elit atau tokoh agama (*religious elit*) yang ada di sekitar wilayah bersangkutan. Hasil studi Levine (1981, lihat Grindle dan Thomas, 1991) mengungkap bahwa pemimpin gereja di Amerika Latin dan pemimpin Islam di Timur Tengah selalu diminta pertimbangannya berkaitan dengan pilihan kebijakan yang akan dilakukan di kedua negara tersebut. Demikian pula tekanan media massa, organisasi militer dan organisasi perburuhan dan perusahaan turut memberikan kontribusi yang cukup berarti dalam proses penentuan pilihan masalah kebijakan yang diputuskan.

Berbagai bentuk kelompok kepentingan tersebut kemudian dalam prakteknya seringkali dibentuk dan diadakan dengan maksud dan kepentingan untuk meningkatkan kualitas apa yang diwakilkan kepadanya, sehingga dapat memberikan kontribusi pada kelompok yang diwakilinya secara lebih optimal. Kepentingan yang diwakili dalam dimensi organisasi dan kolektivitas dan ekstra organisasi dapat memberikan nuansa kepentingan yang lebih adaptif ketimbang kepentingan yang hanya memperhatikan kepentingan diri dan kelompoknya saja. Hal ini dapat dipahami bahwa meskipun berbagai desakan kepentingan diberikan pada proses perumusan masalah kebijakan, maka secara pragmatis keseluruhannya ditentukan oleh sejauhmana kelompok kepentingan memberikan tekanan pada otoritas kebijakan dalam perpektif arena kebijakan untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingannya. Dengan cara seperti ini diharapkan menjadi referensi di

dalam menjembatani ragam kepentingan yang terkait dengan kebijakan tertentu.

Pada hakekatnya konsep *governance* menggambarkan adanya perubahan makna pemerintahan yaitu merujuk kepada : 1) suatu proses baru dalam memerintah (*a new process of governing*), b) perubahan kondisi dalam tata aturan (*a changed condition of ordered rule*), dan c) metode baru tentang peran serta masyarakat dalam pemerintah (*the new method by which society is governed*) (Rhodes, 1996:652-653).

Teori *Governance* dengan salah satu pendekatannya yang disebut *socio cybernatics approach* (Rhodes, 1996). Inti dari pendekatan ini adalah bahwa sejalan dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleksnya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan (*policy making*), maka hasil akhir (*out come*) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan sektor pemerintah. Kebijakan publik yang efektif dari sudut pandang teori *governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi.

Pendekatan *governance* lebih mementingkan pada tindakan bersama (*collective action*). Keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan memaksakan berlakunya kebijakan tersebut akan ditinggalkan dan diarahkan ke arah proses kebijakan yang lebih inklusif, demokratis dan

partisipatif. Masing-masing aktor akan berinteraksi dan saling memberi pengaruh (*mutually inclusive*) demi tercapainya kepentingan bersama.

Selain dari pada itu, pemerintah secara sistematis harus mendorong kompetisi antara organisasi-organisasi non-pemerintah dengan para individu atau pihak-pihak dalam berpartisipasi dan melakukan pengembangan analisis kebijakan sebagai bagian dari proses dimana kebijakan pemerintah tersebut ditentukan. Hal tersebut dikenal dengan pendekatan Pemerintah yang terbuka dan privatisasi masalah kebijakan (Williams, 1998:53).

Persoalan lebih mengerucut tatkala permasalahan perilaku aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan APBD Kota Makassar berdasarkan atau melalui skema desentralisasi dimana pemerintah daerah diwajibkan menyiapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang mengacu pada RPJMN. Pemerintah kabupaten/kota juga wajib membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah (KPKD) dan menyusun Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) sebagai dasar pengarusutamaan (*mainstreaming*) penanggulangan kemiskinan daerah, sekaligus mendorong gerakan sosial dalam mengatasi kemiskinan. Komitmen nasional ini mengharuskan pengurangan kemiskinan di aras daerah menyatu dengan sistem perencanaan dan penganggaran daerah (APBD).

Berdasarkan analisis di atas, maka penelitian ini merumuskan beberapa hasil temuan terkait dengan perilaku aktor dalam proses interaksi

dalam perumusan kebijakan APBD Kota Makassar yang divisualisasikan melalui matriks sebagai berikut :

Tabel 15. Matriks temuan perilaku aktor dalam proses interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar

Perspektif Perilaku Aktor	Perumusan KUA dan PPA	Pembahasan RAPBD
Kepentingan Aktor dalam kebijakan APBD	Masing-masing aktor kebijakan memiliki kepentingan yang berbeda terhadap proses perumusan kebijakan APBD. Pihak eksekutif memiliki kepentingan yang terkait dengan capaian visi dan misi kepala daerah dan pemerintah daerah. Sementara DPRD memiliki kepentingan untuk meningkatkan kualitas masyarakat atau konstituennya dalam penyusunan KUA dan PPA.	Aktor pemerintah daerah cenderung memperjuangkan program yang diusulkan melalui masing-masing SKPD sebagai kepentingan dasarnya. Sementara DPRD memperjuangkan alur dan besaran anggaran yang diusulkan eksekutif. Ketika terjadi perdebatan dalam sidang komisi, maka perilaku aktor pemerintah daerah lebih lugas dibandingkan dengan aktor DPRD.
Sikap Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan APBD	Oleh karena Proses penyusunan KUA dan PPA menjadi domain dominan diperankan oleh pihak eksekutif, maka sikap aktor eksekutif lebih tertutup dan cenderung merumuskannya berdasarkan perspektif pemerintah daerah.	DPRD dalam berbagai ranah dan tahapan pembahasan kebijakan APBD cenderung menguasai kondisi dan memainkan peran sentral. Hal ini terutama dikaitkan dengan fungsi dan kewenangannya dalam anggaran daerah. Akibatnya pihak DPRD seringkali memunculkan sikap yang kurang sepiantasnya dan kurang menjaga keharmonisan hubungan dengan pihak eksekutif

Pendekatan dan momentum baru itulah yang turut membiakkan dan menyebarluaskan gagasan reformasi kebijakan daerah menuju pro poor

budget di semua daerah di Indonesia. Kalangan organisasi masyarakat sipil (CSOs) tentu yang paling gencar mempromosikan dan melakukan advokasi anggaran pro poor. Pada saat yang sama Para pejabat terus-menerus berbicara kemiskinan, meskipun dengan masih ragu mulai memperkenalkan konsep anggaran pro rakyat dalam naskah pidato maupun dokumen kebijakan. Studi Sutoro Eko (2007), misalnya, menyebut kampiun-kampiun yang inovatif itu sebagai “daerah budiman”, yakni daerah yang memiliki keterbatasan anggaran (APBD) tetapi mengeluarkan belanja sosial yang relatif tinggi untuk mempromosikan kesejahteraan rakyat. Pernyataan ini sesuai dengan temuan bahwa perilaku aktor dominatif dalam proses perumusan kebijakan cenderung membuat lebih gaduh persoalan interaksi itu sendiri.

Berdasarkan pandangan itulah, maka dapat dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposis 3:

Kompleksitas pembahasan kebijakan anggaran belanja daerah akan semakin rumit dengan memasukkan indikator kesejahteraan menurut persepsi aktor.

Kenyataannya, Negara Indonesia menampilkan dua wajah yang kontradiktif. Di satu sisi negara mempunyai formasi yang besar dan hirarkhi yang ketat, mulai dari istana negara sampai ke pelosok desa. Negara mempunyai stuktur birokrasi yang gemuk dan pegawai yang mengontrol dan melayani segenap sektor kehidupan rakyat, mulai dari mengurus agama,

masuk ke perut perempuan sampai membagi-bagi uang kepada fakir miskin. Tetapi negara Indonesia belum bersifat modern, canggih dan impersonal sebagaimana dituturkan oleh Max Weber. Negara, apalagi di aras lokal, menampilkan wajah negara semu (*pseudo state*), yang dikuasi secara tradisional-personal oleh orang-orang atau keluarga/dinasti kuat, atau sering disebut dengan negara patrimonial yang diwariskan dari kerajaan masa lalu.

Sejumlah ilmuwan sosial mulai dari Harry J. Benda (1964), Yahya Muhaimin (1990) hingga Tony Adam (2002) umumnya menyampaikan argumen bahwa bentuk politik Indonesia modern mempunyai akar sejarah di masa lalu, yakni karakter patrimonial.

Jaringan-jaringan patron klien dan kekeluargaan (kekerabatan) yang berbasis etnisitas tradisional menjadi cirikhas sistem politik prakolonial terus-menerus berlanjut sejak masa kolonial hingga abad modern sekarang ini. Karakter patrimonial ini membuat negara dikelola secara personal seperti dalam keluarga, baik dalam penempatan jabatan-jabatan publik maupun distribusi sumberdaya keuangan.

Sejauh ini tatanan patrimonial telah menjadi kerangka kerja hubungan internal dalam pemerintahan maupun hubungan antara pejabat pusat dan elite daerah.

Pada akhir periode kolonial, pejabat pusat bersekutu dengan elite bangsawan di daerah dengan membangun pemerintahan tidak langsung dengan biaya relatif murah namun berhasil menciptakan stabilitas politik.

Karena memperoleh perlindungan pemerintah kolonial, elite-elite daerah cenderung menguat. Jika ke atas elite daerah menunjukkan loyalitas, maka ke bawah mereka memperoleh kekuasaan dengan basis etnisitas dan tradisi adat. Di masa kolonial, hukum adat menjadi seperangkat penting pemerintah dalam mengatur hubungan-hubungan setempat dengan membiarkan rakyat terbelenggu dalam tata aturan yang berbasis etnis (Henk Schulte Nordholt, 2005). Politik identitas etnik betul-betul menjadi alat untuk representasi politik dan teritorialisasi politik. Di seluruh nusantara, kelompok dan batas-batas etnis ditetapkan sebagai hasil dari komunitas cair dengan tapal batas sangat mudah berubah yang kemudian diberi garis pembatas jelas dengan istilah-istilah ketat serta diletakkan di dalam struktur wilayah (Henk Schulte Nordholt, 1994 dan Smith Kipp, 1996).

Analisis bahasan di atas juga ditelusuri secara akademik oleh Burhan Magenda (1994) dimana misalnya, menunjukkan adanya kesinambungan kekuasaan bangsawan di daerah-daerah luar Jawa setelah Indonesia meraih dan mempertahankan kemerdekaan. Dia memperlihatkan bahwa korps pegawai negeri sipil Departemen Dalam Negeri awal tahun 1950-an dikuasai oleh para birokrat Jawa yang bersekutu dengan bangsawan-bangsawan luar Jawa. Birokrat membutuhkan bangsawan untuk mengatur negeri, dan bangsawan membutuhkan perlindungan birokrat untuk menghadapi perlawanan lokal. Pola hubungan ini semakin menguat di zaman Orde Baru.

Dengan memasuki negara dan menyesuaikan diri secara halus dengan aturan baru permainan politik dan administrasi, banyak elite daerah yang berhasil menciptakan kekuatan baru bagi kepentingan sendiri mereka sendiri untuk memperluas kekuasaan, status dan kekayaan (Magenda, 1994; Michael Malley, 2001). Dengan strategi ganda, mereka sangat loyal pada pusat dengan cara memobilisasi dukungan rakyat untuk kemenangan Golkar, mereka juga berupaya masuk dan mengendalikan cabang-cabang partai penguasa itu. Para elite daerah memperoleh akses jabatan-jabatan penting dan jaringan patronase ekonomi yang sangat menguntungkan.

Pandangan serupa terhadap kesinambungan patrimonial di tingkat daerah memperlihatkan bahwa banyaknya masalah dalam hubungan antara desentralisasi dan demokrasi lokal berurat-berakar dalam tubuh elite daerah di Indonesia. Posisi mereka di masa kolonial diperkuat oleh sistem pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*) yang lebih mengutamakan perbedaan etnis dan adat tradisional. Wacana identitas etnis dan kekeluargaan warisan masa lalu yang memantapkan posisi elite dimunculkan di arahkan pada masa Orde Baru. Mereka memiliki akses pada lembaga-lembaga pusat dan mengandalkan konstituen lokal yang digalang dengan loyalitas etnis.

Dalam proses desentralisasi seolah telah memberikan mereka kesempatan memperluas dan mempertahankan jaringan patron-klien daerah, bergabung dengan ketergantungan fiskal pada Jakarta, menghasilkan

persaingan sengit untuk berebut posisi-posisi strategis dalam pemerintahan daerah. Jabatan-jabatan tersebut memungkinkan mereka memperoleh akses eksklusif pada dana-dana pusat dan sumber-sumber daerah (Henk Schulte Nordholt, 2005).

Di era desentralisasi dan otonomi daerah, karakter patrimonial berpindah dan menguat di daerah. Delegitimasi sentralisme dan kebangkitan daerah menjadi cirikhas paling menonjol dalam konteks desentralisasi selama delapan tahun terakhir. Berbeda dengan kondisi masa lalu, kontrol pemerintah pusat atas daerah semakin melemah, sehingga pusat semakin berang terhadap munculnya raja-raja kecil di daerah. Kebangkitan daerah ditandai dengan bangkitnya politik identitas (entah agama atau etnis), menyoloknya politik kekerabatan dalam birokrasi daerah dan bangkitnya orang-orang kuat yang mempunyai keleluasaan untuk mengendalikan sumberdaya ekonomi politik lokal.

Hampir seluruh daerah di Sulawesi selatan, termasuk Kota Makassar, memperlihatkan karakter kebangkitan daerah yang berbasis politik etnisitas dan kekerabatan itu. Pertalian darah antara gubernur, ketua DPRD, bupati/walikota dan pejabat-pejabat daerah merupakan pertunjukan yang lumrah.

Dari sisi lain bahwa pihak Pemerintah pusat telah mengeluarkan berbagai kerangka regulasi formal untuk mengatur pemerintahan daerah (UU No. 32/2004 beserta peraturan pelaksanaannya), perencanaan daerah (UU

No. 25/2004 beserta SEB Bappenas dan Mendagri tentang pedoman Musrenbangda) dan penganggaran/keuangan daerah (UU No. 17/2003, UU No. 33/2004, PP No. 58/2006, Permendagri No. 13/2006 dan lain-lain). Ketiga kerangka regulasi itu mempunyai makna dan tujuan yang berbeda-beda bahkan sering tidak sejalan. UU pemerintahan daerah, sebagai regulasi umum, pada prinsipnya melakukan desentralisasi kepada daerah sehingga daerah mempunyai keleluasaan dalam mengelola kewenangan, perencanaan dan keuangan.

Undang-Undang No. 25/2004 menegaskan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk: mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Poin kedua itu mengandung makna bahwa perencanaan daerah tidak sepenuhnya mengacu pada sistem yang desentralistik secara absolut, tetapi daerah harus mengacu juga pada hirarki pusat dan daerah. Apalagi UU ini juga menegaskan bahwa rencana tahunan daerah (RKDP) dan RJPMD harus mengacu pada rencana tahunan nasional (RKP) dan RPJMN.

Atas skema itu, sistem perencanaan pembangunan menempuh empat proses. *Pertama*, proses politik. Perencanaan daerah (RPJMD) sebenarnya berangkat dari proses politik pemilihan kepala daerah secara langsung, terutama menjabarkan visi-misi kepala daerah terpilih. Di sisi lain, RKPD, KUA dan APBD juga ditempuh melalui proses politik, yakni komunikasi dan musyawarah antara jajaran eksekutif (yang dipimpin oleh kepala daerah) dengan jajaran legislatif (DPRD). *Kedua*, proses teknokratik, yakni perencanaan yang disusun oleh perencana profesional atau oleh lembaga pemerintah yang secara fungsional menjalankan tugas perencanaan. Dalam konteks UU No. 25/2005, proses teknokratik ini dilakukan oleh Bappeda dan SKPD. *Ketiga*, proses partisipatif, yakni perencanaan yang melibatkan masyarakat (stakeholders) antara lain melalui Musrenbang dari bawah (desa/kelurahan). *Keempat*, proses dari atas (top down) dan dari bawah (bottom up) dalam hirarki pemerintahan. Proses dari atas berarti bahwa perencanaan daerah harus mengacu pada perencanaan nasional, bupati harus mengacu pada presiden. Sedangkan proses dari bawah adalah proses penyusunan rencana tahunan yang berangkat dari Musrenbang di aras desa/kelurahan, kemudian dibawa naik ke kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan pusat.

Dengan demikian, rezim perencanaan pembangunan menghendaki sistem perencanaan nasional dan daerah yang sinkronis dengan tujuan agar agenda-agenda nasional, misalnya pengurangan kemiskinan, menjadi agenda bersama yang masuk dalam perencanaan pembangunan daerah di

seluruh Indonesia. Di sisi lain perencanaan pembangunan secara substantif berorientasi pada pengurangan kemiskinan, mengutamakan aspek teknokrasi yang canggih untuk menyusun perencanaan daerah, dan menggunakan pendekatan partisipatif dari bawah dalam proses perencanaan.

Tetapi rezim penganggaran daerah bisa dikatakan tidak koheren dengan sistem perencanaan, seperti terjadi pada system dan mekanisme pembahasan anggaran daerah di Kota Makassar. Sistem penganggaran begitu rigid, ketat, birokratis, kaku yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan akuntabilitas, atau mencegah terjadinya penyimpangan korupsi pelaku di daerah. Karena spirit itu, rezim penganggaran tidak peka pada konteks lokal yang beragam dan tentu tidak pro pada masyarakat kalangan bawah.

Para pejabat daerah di Indonesia, termasuk di Kota Makassar umumnya selalu kritis pada berbagai regulasi keuangan daerah yang dibuat pemerintah pusat, seraya menuding bahwa seperangkat regulasi itu menghambat daerah untuk menolong kaum miskin. Mereka bisa terjerat korupsi karena dituduh melanggar peraturan, meskipun mereka benar-benar mengalokasikan anggaran dan program untuk kaum miskin.

Terputusnya koherensi antara perencanaan dan penganggaran daerah betul-betul terjadi secara empirik di daerah. Di atas kertas, perencanaan berproses secara partisipatif dan dari bawah, tetapi penganggaran berlangsung secara elitis (oligarkis) antara eksekutif dan legislatif. Proses perumu-

san Kebijakan Umum Anggaran (KUA) antara pihak eksekutif dan legislatif pasca Musrenbang, meskipun tidak partisipatif, menjadi arena critical engagement untuk membicarakan arah kebijakan yang bersifat makro. Dalam KUA, pihak DPRD Kota Makassar selalu menekankan secara kritis dan obyektif kepada esekutif agar kebijakan anggaran daerah diarahkan untuk menjawab masalah-masalah mendesak, meningkatkan kualitas pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, air, penerangan) dan mengatasi kemiskinan.

Kasus bahwa di internal eksekutif maupun DPRD memahami benar bahwa kebijakan umum anggaran harus dioptimalkan untuk biaya publik tetapi critical engagement itu semakin pudar ketika pembahasan sudah memasuki tahap penentuan prioritas anggaran (PPAS) oleh panitia anggaran legislatif dan tim anggaran.

Menarik dianalisis lebih lanjut bahwa umumnya para anggota dewan mengatakan bahwa pembahasan KUA bukan tempat untuk kompromi politik, tetapi sebagai tempat untuk mendiskusikan arah kebijakan yang berkaitan dengan “nasib rakyat” secara kritis, obyektif dan dalam proses perencanaan anggaran. Critical engagement dalam KUA berubah menjadi sebuah kompromi politik dalam pembahasan detail anggaran. Dewan berjuang keras untuk mendapat pos anggaran proyek untuk memenuhi permintaan dari konstituen mereka di daerah pemilihan.

Proses oligarkis itu tentu tidak bisa dibaca transparan oleh publik, apalagi melibatkan partisipasi publik. Temuan yang mengindikasikan bahwa

dalam setiap pembahasan APBD media kampus tidak pernah dilibatkan adalah menjadi batu sandungan bagi pihak eksekutif dan dewan yang menampakan bahwa acuan anggarannya belum menunjukkan karakteristik daerah yang dikehendaki publik.

Di bawah payung konsep perencanaan partisipatif, regulasi perencanaan secara formal memberikan ruang yang lebar bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses perencanaan mulai dari tingkat kelurahan, melalui arena Musrenbang.

Selain itu Pemkot Makassar, melalui P2MK, memberikan insentif dana secara merata per kelurahan per tahun, sebagai wahana partisipasi dan pemberdayaan masyarakat secara lokal dalam lingkup kelurahan. Tetapi P2MK adalah program kecil yang tidak mampu mencakup berbagai usulan warga dan juga tidak mampu mendongkrak swadaya masyarakat sehingga pembangunan lorong-lorong pemukiman warga tidak berjalan secara lancar. Usulan-usulan warga dalam Musrenbang Kelurahan, mayoritas dalam bentuk pembangunan fisik, yang tidak mampu tercakup secara lokal dibawa naik ke atas ke level Musrenbang Kecamatan. Dari Musrenbang Kecamatan kemudian dibawa naik lagi ke level Kota, yang kemudian diteruskan dengan Forum SKPD dan Musrenbang Daerah.

Metode dan proses perencanaan dari bawah itu dijalankan secara rutin setiap tahun. Kami menemukan sejumlah kelemahan baik dari sisi metodologi maupun secara empirik. *Pertama*, UU No. 32/2004 dan UU No. 25/2004

sama sekali tidak mengenal perencanaan kelurahan, atau tidak menempatkan kelurahan sebagai entitas yang terhormat dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Sementara PP No. 73/2005 (turunan dan UU No. 32/2004) justru memperkenalkan perencanaan kelurahan, tetapi konsep perencanaan kelurahan yang dikemukakan bukan lah perencanaan otonom (self planning), melainkan perencanaan kelurahan sebagai bagian (subsistem) dari perencanaan daerah. Dalam posisi ini, kelurahan hanya “bertugas” menyampaikan usulan sebagai input perencanaan daerah, bukan “berwenang” mengambil keputusan secara otonom untuk menyusun perencanaan di tingkat kelurahan.

Kedua, secara metodologis perencanaan daerah mengandung kesenjangan antara “hasil sektoral” dengan “proses spasial”. Perencanaan daerah sebenarnya menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang bersifat sektoral (pendidikan, kesehatan, prasarana daerah, pertanian, perikanan, perkebunan, pariwisata, dan lain-lain), tetapi prosesnya menggunakan pendekatan spasial, yaitu melalui Musrenbang kelurahan dan kecamatan. Apa risiko kesenjangan ini? Dalam Musrenbang kelurahan, masyarakat kelurahan tidak mempunyai kapasitas untuk menjangkau isu-isu sektoral. Meskipun di wilayah kelurahan terdapat prasana pendidikan dan kesehatan, misalnya, masyarakat tetap tidak mempunyai kapasitas untuk menjangkau prasarana itu. Prasarana publik itu tetap dalam jangkauan kewenangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Sedangkan kapasitas

masyarakat kelurahan hanya menjangkau masalah prasarana fisik yang berada di lingkup kampung, sehingga setiap Musrenbang kelurahan hanya mampu mengusulkan perbaikan prasarana fisik di lingkungan mereka. Masyarakat tidak mungkin menyampaikan usulan-usulan sektoral yang lebih luas. Kesenjangan dan ketidakmampuan masyarakat itu terjadi karena kelurahan tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus berbagai sektor pembangunan (Sutoro Eko, 2007). Pada saat yang sama, pendekatan partisipasi dari bawah itu tidak sebenarnya tidak disertai dengan kemampuan anggaran yang memadai. Sejauh ini anggaran pemerintah daerah hanya mampu mencakup sekitar 5% dari total usulan masyarakat. Kalau kemampuannya hanya sebesar 5%, maka pendekatan prioritas apapun akan sulit dilakukan, apalagi pendekatan prioritas yang partisipatif.

Berdasarkan bahasan seperti dijelaskan sebelumnya adalah peneliti dapat merumuskan proposisi bahwa:

Proposisi 4:

Posisi aktor dominan-koersif secara kelompok dalam tahapan pembahasan kebijakan APBD akan dapat menentukan perubahan usulan kebijakan aktor yang akomodatif-opsional.

Saat ini istilah partisipasi stakeholders sebenarnya sudah populer diadopsi oleh pemerintah sebagai sebuah pendekatan partisipatif dalam pembangunan. Tetapi stakeholders yang terlibat dalam perencanaan masih berkuat pada aktor pemerintahan kelurahan dan lembaga-lembaga format di tingkat kelurahan (lurah, BKM, PKK, LPMK, RT, dan RW). Keterlibatan

organisasi sektoral (nelayan, pemulung, tukang ojek, pedagang kaki lima, dan lain-lain), organisasi kemasyarakatan yang lain, dan kelompok perempuan masih sangat terbatas.

Proses partisipasi dan perencanaan di Musrenbang kelurahan menghadapi distorsi dan proyek-proyek tambahan dan pemerintah, misalnya P2KP. P2KP adalah proyek yang tidak menyatu dengan Musrenbang reguler, tetapi ia membuat sendiri proses dan forum perencanaan. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat enggan berpartisipasi dalam Musrenbang reguler, dan tampak lebih bersemangat berpartisipasi dalam Forum P2KP. Mengapa? Musrenbang reguler sungguh melelahkan dan membosankan karena tidak ada kejelasan realisasi. Sebaliknya Forum P2KP, yang sudah berjalan sejak 1998 hingga sekarang, tampak lebih partisipatif dan bergairah karena proyek ini mampu memastikan pagu anggaran yang akan diperoleh oleh kelurahan. Dengan kalimat lain, Musrenbang reguler menciptakan “disinsentif” sementara P2KP memberikan “insentif” bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan.

Proses perencanaan partisipatif dari bawah yang bekerja dalam wilayah yang luas, kondisi sosial yang segmented dan struktur pemerintahan yang bertingkat-tingkat, cenderung menimbulkan jebakan proseduralisme dan kesulitan representasi (Brian Cooksey dan Idris Kikula, 2005).

Dalam proses partisipasi, kelompok-kelompok marginal dan perempuan yang hidup di kelurahan pasti tidak terwakili dalam perencanaan

daerah. Proposisi yang dapat dirumuskan melalui pembahasan tersebut adalah :

Proposisi 5:

perencanaan partisipatif yang bertingkat dari bawah tidak dihayati dan dilaksanakan secara otentik dan bermakna atau “murni dan konsekuen”, melainkan hanya sebuah prosedur-rutinitas yang harus dilewati.

Sebagai prosedur formal, perencanaan dari bawah sebenarnya hanya sebagai alat justifikasi untuk menunjukkan kepada publik bahwa perencanaan pembangunan yang dilalui oleh pemerintah kota telah berangkat dari bawah (dari desa/kelurahan) dan melibatkan partisipasi masyarakat. Yang terjadi sebenarnya adalah perencanaan yang tidak naik ke daerah, dan program-program daerah yang turun ke kelurahan ternyata juga tidak mengalami pemerataan. Banyak kelurahan yang kecewa karena setiap tahun membuat perencanaan tetapi ternyata programnya tidak turun.

Idealisme perencanaan dari bawah juga terdistorsi oleh tradisi klientelisme, patronase atau hubungan-hubungan personal melalui lobby yang tidak bisa dipertanggungjawabkan secara terbuka. Relasi personal yang terjalin antar elite kelurahan, khususnya lurah dengan beberapa pejabat (eksekutif maupun legislatif) di tingkat daerah telah membuka peluang terjadinya transaksi proyek-proyek pembangunan atau mekanisme tawar-menawar antar personal di antara mereka yang kemudian ditindaklanjuti dengan menetapkan kebijakan proyek-proyek pembangunan pemerintah

daerah melalui institusi dimana para elite ini bekerja di wilayahnya masing-masing. Faktor lainnya adalah kekuatan inisiatif dan lobby kebijakan yang dimiliki personal lurah yang mampu melampaui batas kemampuan, kompetensi dan kompetisi dengan lurah-lurah lainnya.

Pada saat yang sama jaring asmara yang dilakukan oleh DPRD pada masa reses justru menyuburkan praktik-praktik klientelisme dan menjadi distorsi bagi Musrenbang. Kalangan DPRD meyakini bahwa kegiatan mereka dalam penyerapan aspirasi dimaksudkan untuk membawa usulan masyarakat dari daerah pemilihannya masing-masing yang tidak tercakup dalam Musrenbang. Usulan bawaan DPRD kemudian dibawa ke tingkat daerah dalam forum bersama eksekutif dan legislatif. Pada level terjadi lobby, negosiasi dan kompromi antara dewan dan eksekutif guna meloloskan usulan dari dewan. Dalam kondisi ini tidak terjadi koherensi antara jalur Musrenbang dengan jalur jaring asmara dewan, dimana jalur jaring asmara cenderung mendistorsi jalur Musrenbang. Pada tahap selanjutnya, eksekutif dan dewan yang mengambil keputusan mengenai anggaran daerah.

Para pembuat keputusan di eksekutif dan legislatif sadar betul mengenai kelemahan sistem perencanaan dan penganggaran daerah. Mereka juga selalu kritis terhadap berbagai produk regulasi dari Jakarta (yang selalu berubah-ubah) yang tidak tepat dan tidak relevan dengan kondisi lokal di lapangan, dan merepotkan pemerintah daerah. Meski kritis tetapi mereka tidak berani mengambil terobosan untuk merekayasa dan menyiasati

peraturan yang disesuaikan dengan konteks lokal, sebagaimana dilakukan oleh daerah-daerah lain yang inovatif. Mereka tetap loyal menjalankan peraturan dari atas.

Anggaran daerah (APBD) Kota Makassar, yang berjumlah miliaran rupiah per tahun, merupakan sebuah sumberdaya penting dan konkret untuk pertarungan politik pemerintah daerah dan masyarakat. Sebuah daerah semacam Makassar, dimana sumber-sumber ekonomi masih sangat terbatas dan lebih banyak dikendalikan pemerintah, APBD menjadi sumber utama proses produksi ekonomi dan menjadi tempat bergantung penghidupan ekonomi bagi banyak pihak. Dana APBD menjadi stimulan utama roda ekonomi dan lapangan pekerjaan, sehingga menimbulkan ketergantungan swasta dan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian dapat dirumuskan proposisi bahwa:

Proposisi 6:

Perilaku kompromistik aktor terjadi pada saat proses pembahasan kebijakan APBD memiliki relasi kuat antar aktor yang terlibat terkait dengan alokasi sumber daya.

Pada prinsipnya dalam era otonomi dan titik berat pembangunan di daerah adalah pihak Walikota dan Wakil Walikota Makassar menjadi pusat dan poros kekuasaan. Semua mata publik tertuju pada sang walikota, termasuk gerakan-gerakan perubahan yang dirintis oleh organisasi masyarakat sipil. Hadirnya perubahan digantungkan pada komitmen dan political will walikota. Para aktivis NGOs pun berujar bahwa perubahan Kota

Makassar sangat tergantung pada sang walikota. Semua kebijakan daerah harus diteken walikota, termasuk aliran dana APBD. Demikian juga dengan patronase tentu akan berkaitan dengan walikota.

Peran Kepala daerah (walikota dan wakilnya) yang lama dan yang baru mempunyai kesamaan dalam hal peran ideal dan kepentingannya, tetapi berbeda dalam hal peran aktualnya, tentu berbeda pula cara-cara (gaya) yang ditempuhnya. Idealnya, kepala daerah adalah penyanggah mandat rakyat yang harus mengelola anggaran secara transparan, akuntabel dan responsif sesuai dengan mandat rakyat dan relevan dengan perencanaan daerah. Tetapi mandat rakyat ini selalu dipandang secara “politik” oleh kepala daerah.

Kepala daerah pada umumnya berkepentingan untuk selalu bersikap populis, yakni mengeluarkan kebijakan dan mengalokasikan anggaran untuk rakyat, tetapi di balik itu dia berkepentingan agar tetap populer di mata rakyat.

Dengan kalimat lain, setiap kepala daerah mempunyai kepentingan atas politik tersebut, yakni menggunakan dana publik (APBD) untuk menjaga dan meningkatkan popularitasnya di mata rakyat agar status quo kedudukannya tetap terpelihara sampai dua kali periode. Sebagai pribadi, kepala daerah tentu juga mempunyai kepentingan untuk memaksimalkan anggaran untuk dirinya sendiri, yakni memperoleh fasilitas dinas yang lebih dari cukup. Kepala daerah juga berkepentingan memperbesar PAD karena

dengan semakin besar PAD maka semakin besar pula gaji dan tunjangan kepala daerah.

Pada sisi lain penerapan otonomi daerah di Indonesia tak terlepas dari perubahan paradigma dalam pengelolaan dan penganggaran daerah. Penganggaran kinerja (*performance budgeting*) merupakan konsep dalam penganggaran yang menjelaskan keterkaitan antara pengalokasian sumberdaya dengan pencapaian hasil yang dapat diukur. Penganggaran berbasis kinerja mulai diterapkan di Indonesia berdasarkan PP 105/2000 dan Kepmendagri 29/2002 pada tahun anggaran 2003 atau 2004. Anggaran kinerja mendorong partisipasi dari *stakeholders* sehingga tujuan pencapaian hasil sesuai dengan kebutuhan publik. Legislatif diberi kesempatan untuk berperan aktif dalam penyusunan dan penetapan anggaran sebagai produk hukum.

Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja dimulai dari satuan kerja-satuan kerja yang ada di Pemda, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). RASK kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) diakomodasi dalam RAPBD yang akan disampaikan kepada legislatif. RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran.

Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* (dengan acuan KUA dan PPA) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

Adanya Hubungan Keagenan dalam Penganggaran Sektor Publik

Teori keagenan yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal. Lupia & McCubbins (2000) menyatakan: *delegation occurs when one person or group, a principal, select another person or group, an agent, to act on the principal's behalf*. Menurut Ross (1973) contoh-contoh hubungan keagenan sangat universal.

Para teoretisi berpegang pada proposisi bahwa *agents behave opportunistically toward principals*. Carr & Brower (2000) menegaskan bahwa *“opportunism implies that whenever cooperation among people requires one party (principal) to delegate responsibility to another (agency), losses due to*

to agent self-interest can be expected to result.” Sementara Elgie & Jones (2000) menyatakan adanya *principal drift*, yakni ketika prinsipal tidak mematuhi kesepakatan pendelegasian yang telah dibuat.

Hubungan prinsipal-agen terjadi *whenever one individual's actions have an effect on another individual* atau *whenever one individual depends on the action of another* (Gilardi, 2001). Stiglitz (1999) menyatakan bahwa masalah keagenan terjadi pada semua organisasi, baik publik maupun privat. Menurut Lane (2003), “...*the modern democratic state is based on a set of principal-agent relationships in the public sector.*” Menurut Bergman & Lane (1990), *principal-agent framework* merupakan pendekatan yang menjanjikan untuk menganalisis komitmen kebijakan publik karena pembuatan dan pengimplementasiannya melibatkan persoalan kontraktual yang berkaitan dengan asimetri informasi, *moral hazard*, *bounded rationality*, and *adverse selection*. Menurut Andvig et al. (2001) *principal-agent model* sangat berguna dalam menjelaskan masalah insentif dalam institusi publik, karena dua hal: (1) terdapat beberapa prinsipal dengan masing-masing tujuan dan kepentingan yang tidak koheren dan (2) prinsipal bisa berlaku korup dan tidak bertindak sesuai kepentingan masyarakat, tetapi mengejar kepentingannya sendiri.

Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi: *agents* mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuannya yang sesungguhnya, yang berpotensi menciptakan *moral hazard*

dan *adverse selection*. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk memonitor kinerja *agents* dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002). Adanya asimetri informasi di antara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran, yang justru lebih besar daripada di dunia bisnis yang memiliki *automatic checks* berupa persaingan (Kasper & Streit, 1999).

Menurut Moe (1984) dan Strom (2000), hubungan keagenan dalam penganggaran publik adalah antara (1) pemilih-legislatur, (2) legislatur-pemerintah, (3) menteri keuangan-pengguna anggaran, (4) perdana menteri-birokrat, dan (5) pejabat-pemberi pelayanan. Hal yang sama dikemukakan juga oleh Gilardi (2001). Pada sisi lain persoalan perilaku aktor cenderung sesuai dengan pandangan Petrie (2002) yang mendefinisikan *moral hazard* dan *adverse selection* sebagai berikut: *moral hazard refers to the tendency of an agent, after the contract is entered into, to shirk or otherwise not fully seek to promote the principal's interests. Adverse selection refers to the inability of a principal to determine, before the contract is entered into, which among several possible agents is most likely to promote the principal's interests; and, given this imperfect information, the tendency for candidates with less than average motivation or qualifications to apply.*

Studi tentang penganggaran publik dengan menggunakan konsep keagenan belum banyak dilakukan dan sering diperdebatkan. Smith &

Bertozzi (1998) menyatakan bahwa *“Because implicit and explicit contractual relationship pervade the entire budget making process, principal-agent theory can make a major contribution toward developing more inclusive and accurate models of most stages of public budgeting... The application of principal-agent models by practitioners offers a more powerful analytic tool for both preparing and implementing public budget.”*

Hubungan Keagenan Antara Eksekutif dan Legislatif

Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal (Halim & Abdullah, 2006; Fozzard, 2001; Moe, 1984; Strom, 2000). Lupia & McCubbins (1994) menyatakan bahwa *the legislator’s problem can be characterized as one of a broad class of phenomena known as agency problems... In the legislative policy-making setting, a legislature as a whole acts as principal that delegates to an expert agent (such as the government or a congressional committee) the task of proposing alternatives to an existing policy. The principal-agent interaction in which we are interested begins after the agent makes a proposal and ends when the principal-the full legislature either accepts the proposal or rejects it in favor of the existing policy.”*

Sementara itu temuan ini relevan dengan pandangan Johnson (1994) yang menyebut hubungan eksekutif/birokrasi dengan legislatif/kongres dengan nama *self-interest model*. Legislators ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimalkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimalkan

utilitasnya. Agar terpilih kembali, *legislators* mencari program dan *projects* yang membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang dan konstituen percaya mereka menerima *benefits* dari pemerintah. Karena semua pihak dapat “bertemu” dalam *action* yang sama, maka konsensus di antara *legislators* dan birokrat merupakan keniscayaan, bukan pengecualian. Sebagai prinsipal, legislatif dapat juga berperilaku *moral hazard* atau dalam merealisasikan *self-interestnya* (Elgie & Jones, 2001). Menurut Colombatto (2001), adanya *discretionary power* akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, dan karenanya dapat diprediksi bahwa semakin besar *discretionary power* yang dimiliki legislatif semakin besar pula kecenderungan mereka mengutamakan kepentingan pribadinya.

Hubungan Keagenan Antara Legislatif dan Publik (Voters)

Groehendijk (1997) menyatakan bahwa *without doubt, the relationship between voters and politicians in a representative democracy can be considered to be a principal-agent relationship*. Legislatif (politisi) adalah agen dan publik (pemilih) adalah prinsipal (Fozzard, 2001; Moe, 1984). Lupia & McCubbins (2000) dan Andvig et al. (2001) menyatakan bahwa *citizens* atau *voters* adalah prinsipal bagi perlemen. Mitchell (2000) lebih tegas menyatakan bahwa *voters* adalah *the ultimate principals*.

Von Hagen (2002) berpendapat bahwa hubungan keagenan antara *voters*-legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana *voters* memilih

politisi untuk membuat kebijakan publik bagi mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Dengan demikian, politisi diharapkan mewakili kepentingan prinsipalnya ketika legislatif terlibat dalam pengalokasian anggaran. Pada kenyataannya, legislatif tidak selalu memiliki preferensi yang sama dengan publik (Groehendijk, 1997). Oleh karena itu, Lupia & McCubbins (2000) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi terjadinya *abdication*, yakni *agents are unconstrained by how their actions affect their principals*. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika tidak ada institusi formal yang berfungsi mengawasi kinerja legislatif. Menurut Von Hagen (2002), sesungguhnya *voters* berkeinginan menghilangkan peluang oportunisme legislatif melalui suatu aturan yang menentukan apa harus mereka lakukan pada kondisi tertentu. Namun, membuat aturan untuk sesuatu yang tidak jelas dan tingginya kompleksitas situasi yang dihadapi menyebabkan kontrak yang sempurna sulit dibuat. Karenanya hubungan keagenan *voters*-politisi dapat dipandang sebagai *incomplete contract* (Seabright, 1996).

Oportunisme Legislatif dalam Penganggaran

Teori prinsipal-agen menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumberdaya dalam anggaran yang ditetapkan (Magner & Johnson, 1995). Eksekutif atau *agency* yang menjadi pengusul anggaran dan juga pelaksana atau pengguna dari

anggaran tersebut berupaya untuk memaksimalkan jumlah anggaran (Smith & Bertozzi, 1998). Di sisi lain, publik memilih politisi untuk membuat keputusan tentang penggunaan sumberdaya bagi mereka di pemerintahan sehingga belanja publik sesungguhnya adalah *cerita* tentang beberapa politisi yang menghabiskan uang orang lain (Von Hagen, 2002).

Politisi dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rents*. Manipulasi politis atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efektif dan efisien. Politisi sebagai agen publik berlaku *shirking* karena adanya asimetri informasi dan konflik kepentingan dengan konstituennya. Menurut Garamfalvi (1997), politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumberdaya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi. Hal ini ditegaskan oleh Martinez-Vasquez et al. (2004) menyatakan bahwa

“Political corruption arises when politicians or senior-level bureaucrats are able to capture the state apparatus for their own private benefit or for the benefit of those close to them. Political corruption does not regularly involve the direct execution of openly illegal or fraudulent activities, but rather the use of political power to influence the resource allocation process or the regulatory framework so that private gains are obtained as a result of public power under the veil of “legal” means.”

Teori ekonomi dan *common sense* menunjukkan bahwa jenis-jenis belanja pemerintah membuka peluang untuk *lucrative opportunities* (Mauro, 1998a). Isu-isu penting dalam pengalokasian sumberdaya ke dalam belanja publik adalah (1) *rent-seeking behavior* (Krueger, 1974) dan (2) pemilihan barang atau pelayanan untuk program-program yang sulit untuk dimonitor

orang lain (Mauro, 1998a; 1998b). Misalnya, belanja untuk barang-barang khusus dan berteknologi tinggi merupakan contoh belanja yang mudah dikorupsi karena tidak banyak atau tidak ada orang yang memahami barang tersebut (Shleifer & Vishny, 1993).

Martinez-Vazquez et al. (2004) memberikan argumen tentang motivasi/insentif dan peluang korupsi dalam sisi belanja anggaran pemerintah. Insentif korupsi adalah kurangnya standar etika dan moral, kemungkinan terdeteksi yang rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah, atau ketidakcukupan gaji dan insentif lainnya. Mereka menyatakan bahwa seorang politisi yang berpengaruh cenderung mendukung proyek tertentu bukan karena prioritas atas kegiatan tersebut, tetapi karena suap yang akan diperoleh atau keuntungan untuk dirinya sendiri.

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan dua sektor pelayanan publik paling penting dipenuhi oleh pemerintah (Ablo & Reinikka, 1998) sehingga alokasi anggaran untuk kedua sektor ini relatif besar dibanding sektor lain. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa pendidikan dan kesehatan merupakan bentuk pelayanan publik yang paling mendasar dan karenanya menjadi fokus utama pembelanjaan legislatif di pemerintahan. Namun, belanja untuk pendidikan dan kesehatan bukanlah *area* yang dapat memberikan peluang untuk korupsi sehingga anggaran pendidikan, kesehatan, dan sosial akan diperkecil (Gupta et al., 2002; Mauro, 1998a; Schiavo-Campo, 1999).

Kenyataan di atas dianalisis lebih lanjut oleh Feyzioglu et al. (1998) yang menemukan bahwa ketika bantuan luar negeri ditujukan untuk peningkatan kualitas pendidikan, pemerintah akan menggeser alokasi dana yang sebelumnya sudah disiapkan untuk sektor pendidikan ke sektor lain.

Namun, ketika bantuan tersebut ditujukan untuk mendukung investasi publik, pemerintah tetap mempertahankan alokasi dana yang telah disiapkan untuk investasi tersebut. Hasil penelitian Tanzi & Davoodi (2002) memberi bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena *capital spending is highly discretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan lokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran rente berupa *commissions*.

Oleh karena itu, korupsi sangat berpengaruh terhadap keputusan alokasi anggaran untuk *capital projects* (Tanzi & Davoodi, 2002). Akibatnya korupsi akan meningkatkan jumlah, besaran dan kompleksitas proyek, sehingga menyebabkan (1) pembesaran rasio investasi publik terhadap GDP, (2) penurunan produktifitas investasi publik tersebut, (3) pengurangan alokasi untuk belanja pelayanan publik lainnya, seperti operasi dan pemeliharaan, pendidikan, dan kesehatan, dan (4) penurunan dalam pertumbuhan ekonomi.

Representasi politik yang tidak layak dan institusi yang lemah mengakibatkan banyak peluang untuk melakukan *political corruption*. Menurut Camarero (1997) tindakan korup tidak demokratis. Beberapa faktor institusional dapat memberi peluang bagi terjadinya *political corruption* ini, yakni: (1) adanya *discretionary systems* dalam pembuatan keputusan dan kurangnya mekanisme perencanaan partisipatif; (2) ketidaklengkapan dalam formulasi anggaran; dan (3) ketiadaan regulasi mengenai *rent-seeking* (Martinez-Vasquez et al., 2004).

Kecenderungan misalokasi dalam pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari pertarungan politik *di* antara politisi, yang tidak pernah menguntungkan kaum miskin. Ketika keputusan pengalokasian dibuat, motivasi terhadap preferensi pengeluaran terkait dengan *moral hazard* legislatif. Preferensi legislatif adalah pada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan atas janji kepada *voters*-nya (Keefer & Khemani, 2003). Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan kebutuhan dasar rakyat yang semestinya diberikan oleh pemerintah dan sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi (Davoodi et al., 2003; Gupta et al., 2002), sehingga keberpihakan legislatif kepada sektor ini merupakan keniscayaan.

Penjelasan teoretis atas ketidakberpihakan legislatif pada sektor-sektor tersebut dapat dilihat dari konsep hubungan keagenan karena anggota parlemen memiliki kecenderungan menciptakan rente (*rent creation*).

Perubahan posisi legislatif yang menjadi *powerful* menyebabkan legislatif memiliki *power* untuk merubah usulan anggaran yang diajukan eksekutif. Legislatif yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban dan mengadakan penyelidikan terhadap eksekutif menjadi sangat berwibawa dalam proses anggaran. Artinya, legislatif sebagai agen dari publik berpeluang melakukan *moral hazard* (Von Hagen, 2002). Ini penyalahgunaan *discretionary power* dengan melanggar kesepakatan (*agreement*) yang telah dibuat (Colombatto, 2001).

Stiglitz (1999) menyatakan bahwa sumber dana mempengaruhi kehati-hatian seorang *agent* dalam membuat kebijakan penggunaannya. Dalam hubungan antar pemerintah, perilaku ini disebut *flypaper effect* (Moisio, 2002), yakni adanya perbedaan respons belanja atas sumber pendapatan atau penerimaan pemerintah. Dalam konteks peran legislatif dalam penganggaran, adanya motif *self-interest* akan mempengaruhi pengalokasian dana di dalam anggaran.

Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Pengalokasian Belanja

Terjadinya misalokasi dalam anggaran belanja pemerintah terkait dengan perilaku oportunistik politisi dan aparat pemerintah. Besarnya kewenangan legislatif dalam proses penyusunan anggaran (UU 22/1999) membuka ruang bagi legislatif untuk “memaksakan” kepentingan pribadinya.

Untuk merealisasikan kepentingan pribadinya, politisi memiliki preferensi atas alokasi yang mengandung *lucrative opportunities* dan memiliki

dampak politik jangka panjang. Oleh karena itu, legislatif akan merekomendasi eksekutif untuk menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya. Legislatif cenderung mengusulkan pengurangan atas alokasi untuk pendidikan, kesehatan, dan belanja publik lainnya yang tidak bersifat *job programs* dan *targetable*. Preferensi legislatif ini memiliki tiga kemungkinan konsekuensi pada belanja sektor lain, yakni: (1) mengurangi alokasi untuk belanja lain apabila jumlah belanja secara keseluruhan tidak bertambah; (2) tidak merubah alokasi sektor lain jika jumlah belanja bertambah; atau (3) kombinasi keduanya, yakni alokasi untuk sektor lain berkurang walaupun jumlah belanja secara keseluruhan bertambah.

Berdasarkan pembahasan di atas adalah dapat dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi 7:

Ketika dominasi aktor terjadi pada saat pembahasan kebijakan APBD, maka sifat diskresi selalu menyertai pandangan dan motif kebijakannya untuk diterima oleh kelompok aktor yang tidak dominatif.

Sementara studi Abdullah (2004) menemukan adanya perbedaan preferensi antara eksekutif dan legislatif dalam pengalokasian *spread* PAD ke dalam belanja sektoral. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tapi alokasi untuk pendidikan dan kesehatan justru mengalami penurunan. Abdullah (2004) menduga *power* legislatif yang sangat besar

menyebabkan diskresi atas penggunaan *spread* PAD tidak sesuai dengan preferensi publik. Temuan ini mengkonfirmasi pendapat Colombatto (2001).

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bagian sebelumnya, maka penulis dapat merumuskan beberapa kesimpulan yang relevan sebagai berikut:

1. Interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD di Kota Makassar dalam proses penyusunan kebijakan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) mulai dari perumusan KUA dan PPA serta pembahasan RAPBD hingga tahap pengesahan anggaran diwarnai oleh beberapa perspektif yang cenderung terbagi pada tiga bentuk interaksi yaitu akomodasi, dominasi dan kompromi. Meskipun secara langsung seluruh tahapan penyusunan kebijakan APBD dalam kasus hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD mempunyai gejala interaksi pada tiga domain tersebut, tetapi ditemukan adanya proses yang lebih dominatif sementara proses yang lainnya cenderung akomodatif dan kompromistik. Perspektif interaksi pihak pemerintah daerah dan DPRD di Kota Makassar dalam tahapan perumusan KUA dan PPA cenderung lebih dominatif diperankan oleh pihak Pemerintah Daerah. Sementara

itu, pada proses penyusunan APBD, khususnya pada tahapan pembahasan di panitia anggaran dan tingkat komisi yang membidangi beberapa SKPD cenderung lebih dominatif dari pihak DPRD. Interaksi akomodasi terjadi pada saat perumusan KUA dan PPA sampai pada pembahasan anggaran diperan oleh kedua aktor baik Pemerintah Daerah maupun DPRD. Sedangkan interaksi kompromistik lebih banyak terjadi pada saat pembahasan akhir anggaran yang dibahas pada masing-masing SKPD yang ada. Dominasi DPRD dalam kaitan ini lebih mengarah pada sistem penetapan anggaran di mana kewenangan DPRD lebih kuat sebagai lembaga pengawas dan legitimasi anggaran eksekutif.

2. Perilaku aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBD di Kota Makassar secara langsung memberikan implikasi terhadap proses perumusan APBD yang dilakukan. Dalam proses perumusan dan pembahasan APBD kecenderungan perilaku antara pihak yang terlibat dalam pembahasannya relatif sesuai dengan komposisi fungsi dan kewenangan yang dimiliki masing-masing. Pihak Pemerintah Daerah (eksekutif) pada umumnya lebih bersifat koersif pada saat pembahasan KUA dan PPA di mana masing-masing SKPD memiliki otoritas penyusunannya. Sementara itu, perilaku opositif lebih mengemuka ketika telah berdiskusi dan berdialog bersama dengan pihak DPRD (legislatif) untuk membahas mulai

pada proses rancangan maupun perumusan kebijakan APBD yang diusulkan. Pada sisi lain lembaga DPRD dalam proses tersebut cenderung menggunakan kekuatan kewenangannya yang melekat berdasarkan peraturan baru dalam mekanisme hubungan pemerintah daerah dan DPRD. Pada akhirnya posisi tawar DPRD lebih dominan tatkala rapat pembahasan dan pembahasan RAPBD pada masing-masing komisi yang membidangi beberapa SKPD yang ada. Dalam posisi seperti itu, DPRD secara umum menunjukkan perilaku yang dominan menguasai jalannya proses negosiasi dan perumusan kebijakan APBD, oleh karena hampir seluruh tahapan pembahasan tatkala melibatkan pihak DPRD dan memang seharusnya seperti itu diwarnai oleh perilaku anggota dewan yang lebih mendominasi proses negosiasi yang ada.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan dan rumusan kesimpulan yang diutarakan sebelumnya, adalah penelitian ini menyarankan beberapa hal yang terkait sebagai berikut:

1. Proses penyusunan RAPBD dengan menunjukkan adanya interaksi antara perumus kebijakan anggaran meliputi pihak DPRD dan pemerintah daerah di Kota Makassar seharusnya masing-masing pihak tersebut memahami secara benar dan arif aspek

tugas pokok dan kewenangan yang melekat di dalam setiap tahapan penyusunan RAPBD yang dibahas. Meskipun situasi dominasi cenderung lebih kuat pada sisi DPRD sebagai akibat kewenangan yang melekat di dalamnya adalah seyogianya pemanfaatan kewenangan tersebut diharapkan dapat menghasilkan posisi strategis dan dinamis hubungan keduanya tidak menjadi timpang dalam berbagai pola hubungan yang dibangun. Demikian pula porsi anggaran tidak menunjukkan kesalahan fatal sebagai akibat pemanfaatan kewenangan yang berlebihan pada kedua lembaga yang berinteraksi tersebut.

2. Meskipun ditemukan adanya beberapa kelompok anggota dewan yang pada saat pembahasan RAPBD, khususnya pada saat sidang komisi cenderung memperlihatkan sikap kooptatif tetapi hal itu terjadi sebagai akibat kewenangan yang melekat pada sisi lembaga tersebut yang memang telah diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu penulis menyarankan agar perlu adanya pemetaan posisi sinergis interaksi yang ada antara pihak DPRD dan pemerintah daerah, khususnya pada semua tahapan perumusan RAPBD yang dimaksud. Hal ini dapat dilakukan dalam bentuk perbaikan kelembagaan atau peningkatan kapasitas (*capacity building*) pada masing-masing lembaga tersebut. Pada gilirannya upaya ini akan dapat menciptakan *check and balances*

yang lebih proporsional di mana pihak pemerintah daerah secara leluasa mengutarakan pendapatnya terkait dengan rencana anggaran, sementara pihak DPRD melakukan koreksi yang membangun sistem anggaran tetap terjaga sesuai dengan objektivitas anggaran yang seharusnya. Perbaikan seperti ini merujuk pada pemetaan posisi masing-masing pihak yang tentu saja berada pada ranah aturan dan tata tertib persidangan yang disepakati.

C. Implikasi

Berdasarkan temuan dan kesimpulan serta saran yang diutarakan sebelumnya adalah penelitian ini merumuskan beberapa implikasi sebagai berikut:

1. Temuan yang mengindikasikan bahwa terdapat gejala dan kecenderungan interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam proses penyusunan RAPBD yang cukup timpang menyebabkan posisi tawar antara kedua lembaga tersebut kurang simetrik. Penelitian ini yang dilakukan dengan pendekatan kualitatif lebih menjelaskan adanya perspektif yang berbeda dengan kajian lain yang sejenis, termasuk dengan memasukkan indikator kelebihan pendekatan ini yang mampu menjelaskan mekanisme dan pola hubungan yang asimetrik diantara para perumus kebijakan

RAPBD. Dalam hal ini pendekatan kualitatif yang menjelaskan ketimpangan relasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah dalam proses perumusan kebijakan publik pada kasus RAPBD dapat ditelusuri lebih lanjut dengan menggunakan pendekatan di luar pendekatan kualitatif.

2. Penelitian ini terbatas menjelaskan mekanisme dan interaksi serta perilaku aktor dalam proses perumusan kebijakan RAPBD di Kota Makassar. Meskipun telah menemukan adanya ketimpangan yang lebih dominatif pada bagian tertentu pada tahapan perumusan RAPBD, namun hasil penelitian ini belum mengungkap secara lebih detail posisi dan dampak daripada alokasi APBD hasil negosiasi dan interaksi dari dua lembaga yang terlibat dalam penyusunan dokumen tersebut. Dirasakan perlu adanya penelitian lanjutan dengan memfokuskan analisisnya pada bagian yang lebih mendalam tentang alokasi anggaran yang terjadi setelah negosiasi, dominasi dan kompromi yang terjadi diantara para pelaku kebijakan tersebut.
3. Secara ril hasil penelitian ini memberikan implikasi praktis secara lebih runtut jika dilihat dari aspek dan faktor yang mempengaruhi pola dan mekanisme penyusunan RAPBD. Berbagai kalangan pada seluruh kabupaten dan kota yang akan melakukan proses penyusunan RAPBD daerahnya setiap tahun adalah dapat menjadi

acuan yang lebih komprehensif untuk mencegah terjadinya dominasi interaksi antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dengan demikian kecenderungan pelaksanaan penyusunan RAPBD yang tidak mengacu pada mekanisme sesuai dengan aturan dan peraturan perundang-undangan yang ada sedini mungkin dapat dieliminir mulai dari tahap awal proses penyusunan RAPBD itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- _____.2008. *Kabupaten Takalar dalam Angka*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Takalar
- Abidin, Said Zainal. 2009. *Peran Pemerintah dalam Pembangunan*. Ilmu Administrasi Vol. 4. No. 2 hlm.54 – 55.
- Ahmad, H.Muh. Syarif. 2009. *Pelaksanaan Otonomi Daerah Sangat Diperlukan Manajemen Sumber Daya Manusia yang Berkualitas*. Adminstrasi Negara Vol. 15. No. 3. Hlm. 24.
- Akib, Haedar. 2008. *Strategi Pengembangan Inovasi Berbasis Kompetensi Lokal*. Adminstrasi Negara Vol. 14. No. 4 hlm. 47.
- Arikunto, Suharsimi, 1995. *Manajemen Penelitian*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Ahmadi, Abu. 1999. *Psikologi Sosial*. Jakarta: Rinneka Cipta
- Ali, M. Sidin, Jaali, Syamsuddin Nonci. 1986. *Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Depdikbud Proyek Sisdiklat BKS PTN, Indonesia Timur.
- Ancok. 1987. *Penyusunan Skala Pengukuran Sikap*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM.
- Ardi, M. 1996. *Faktor – faktor yang Mempengaruhi Perilaku dalam Meningkatkan Kualitas Lingkungan Hidup di Daerah Irigasi Propinsi Sulawesi Selatan*. Ujung Pandang: Laporan Penelitian IKIP Ujung Pandang.
- As'ad. Moh. 1995. *Kepemimpinan Efektif dalam Perusahaan*. Yogyakarta: Liberty
- Berry, L.M. 1998. *Psychology at Work*. New York: McGraw-Hill International.
- Berry, L.M. and Houston, J.P. 1993. *Psychology at Work. An Introduction to Industrial and Organizational Psychology*. New York: McGraw-Hill International.
- Bycio, P., Hackett, R.D., and Allen, J.S. 1995. *Further Assessments of Bass's (1985). Conceptualization of Transactional and Transformational Leadership*. *Journal of Applied Psychology*, 80 (4): 468-478.

- Buwono X, Sri Sultan Hamengku. 2009. *Kepemimpinan Nasional yang Kuat yang Mampu Membangkitkan Martabat Bangsa*. Ilmu Administrasi Vol. 4. No.2. hlm. 1.
- Black, James A & Champion, Dean J. 2001. *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*. Diterjemahkan oleh E. Koeswara dkk, Bandung:Refika Aditama.
- Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana
- Berkowitz, L, 1972. *Social Pyschology*, Glenview. III : Scot, Fosesman & Company.
- Bloom, B.S. 1981. *Taxonomi of Educational Objectives; Book 1 Cognrinitive, Domain*. New York: Longman Inc.
- Bruno, Frank J. (1987) *Dictionary of Key Word in Psykology*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Cahyono, B.Y. 2006. *Metode Pendekatan Sosial Dalam Pembangunan Partisipatif*. Ippm.petra.ac.id/ppm/COP/download. Diakses, 2 November 2009.
- Clinton, J. Robert. 1987. *Dimension of Organizational Behavior*. New York: Mc Millan.
- Davis, Keith. 1967. *Human Behavior at Work: Human Relations and Organizational Behavior*. New York: Mc Grow-Hill Inc.
- Djaenur, Aries. 2003. *Pengaruh Organisasi Pelaksana Kebijakan dan Lingkungan Kebijakan terhadap Keefektifan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Irian Jaya*. Bandung: Universitas Padjadjarang.
- Dessler, Gary, 1997. *Human Resource Management*. Terjemahan Benyamin Molan. Jakarta : Prenhallindo.
- Domi, Manurung, dan Sudarsono, 1993. *Manajemen Personalia*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Donaldson dan Scannel, 1993. *Human Resources Development*. Terjemahan Ya'kub dan Eno. Jakarta : Gaya Media Pratama.
- Eisenbach, R., Watson, K., and Pillai, R. 1999. *Transformational Leadership in The Context of Organizational Change*. *Journal of Organizational Change Management*, 12 (2): 80-88.

- Faisal, Sanafiah. 2003. *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Flippo, Edwin, 1996. *Personel Management*. Terjemahan Moh. Masud. Jakarta : Erlangga.
- Greenberg, J. 1996. *Managing Behavior in Organization*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Hariandja, Marihot Tua Efendi, (2005), *Manajemen Sumber Daya Manusia: Pengadaan, Pengembangan, Pengkompensasian, dan Peningkatan*.
- Hart, P.M. 1999. *Predicting Employee Life Satisfaction: A Coherent Model of Personality, Work and Non-work Experiences, and Domain Satisfaction*. *Journal of Applied Psychology*, 84(4): 564-584.
- Howell, J.M., and Avolio, B.J. 1993. *Transformational Leadership, Transactional Leadership, Locus of Control, and Support for Innovation: Key Predictors of Consolidated-Business-Unit Performance*. *Journal of Applied Psychology*, 78 (6): 680-694.
- Hasibuan, Malayu, 1992. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Haji Masagung.
- Himpunan Peraturan Peundang-undangan Pegawai Negeri Sipil*, 2003. Bandung : Fokus Media.
- Hidayat. 2008. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Hoofsteede. 1971. *Pembangunan Partisipatif*. Sularso Sopater. et.al. Editor. Jakarta: Sinar Harapan.
- Huntington, Samuel. P & John Nelson. 1990. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Penerjemah : Sahat Simamora. Edisi Kedua. Jakarta: Rinneka Cipta.
- Ilyas, Yaslis, 2001. *Kinerja, Teori, Penilaian, dan Penelitian*. Jakarta : UI.
- Irawan, P.dkk. 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: STIA LAN RI

- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Dep. Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Judge, T.A. 1993. Does Affective Disposition Moderate The Relationship Between Job Satisfaction and Voluntary Turnover? *Journal of Applied Psychology*, 78 (3): 395-401.
- Judge, T.A., and Bono, J.E. 2000. *Five-factors Model of Personality and transactional Leadership*. *Journal of Applied Psychology*, 85 (5): 751-765.
- Judge, T.A., and Locke, E.A. 1993. *Effect of Dysfunctional Thought Processes on Subjective Well-Being and Job Satisfaction*. *Journal of Applied Psychology*, 78 (3): 475-490.
- Judge, T.A., Locke, E.A., Durham, C.C., and Klunger, A.N. 1998. *Dispositional Effect on Job and Life Satisfaction: The Role of Core Evaluations*. *Journal of Applied Psychology*, 83 (1): 17-34.
- Judge, T.A., and Watanabe, S. 1993. *Another Look at The Job Satisfaction-Life Satisfaction Relationship*. *Journal of Applied Psychology*, 78 (6): 939-948.
- Jalaluddin dan Abdullah, 1997. *Filsafat Pendidikan*. Jakarta : Gaya Media Pratama.
- Jessup, G., Jessup, H. (1975). *Selection and Assessment*, London, Matheuen.
- Koontz, Donnel, 1996. *Management*. Terjemahan Alfusus Sirait. Jakarta : Erlangga.
- Kristiadi, J.B. 1997. *Dimensi Praktisi Manajemen Pembangunan di Indonesia*. Jakarta : STIA - LAN Press.
- Krech, D., Crutchfield, dan Ballanchey. 1982. *Individual in Society*. New York: McGrow Hill, Book, co.
- Kartono, Kartini. 1983. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Keller, R.T. 1992. *Transformational Leadership and The Performance of Research and Development Project Groups*. *Journal of Management*, 18 (3): 489-501.
- Koh, W.L., Steers, R.M., and Terborg, J.R. 1995. *The Effect of Transformational Leadership on Teacher Attitudes and Student Performance in Singapore*. *Journal of Organizational Behavior*, 16: 319-333.

- Kwan, V.S.Y., Bond, M.H., and Singelis, T.M. 1997. *Pan cultural Explanation for Job Satisfaction: Adding Relationship Harmony to Self-Esteem. Journal of Applied Psychology*, 73(5): 1038-1051.
- Levin, Ira dan Gottlieb, Jonathan Z. 2009. *Realigning Organization Culture for Optimal Performance: Six Principles & Eight Practices. Organization Development Journal* Vol. 27. Number 4. hlm. 45
- Lowe, Philip. 1995. *Empowering Individuals*. London: McGraw-Hill.Inc.
- Leavitt, Horald J. 1992. *Managerial Psychology*. Jakarta : Erlangga.
- Manulang, M. 1994. *Manajemen Tenaga Kerja*. Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan
- Moenir, A. S. 1995. *Pendekatan Manusiawi dan Organisasi Terhadap Pembinaan Kpegawaian*. Jakarta : Gunung Agung.
- Miles, Matthew, 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia
- Miller. G.T. Jr. 1995. *Environmental Science Sustaining the Earth*. Belmont: Wadsworth Publishing Co.
- Moleong. 1994. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Matondang, M.H. 2008. *Kepemimpinan Budaya Organisasi dan Manajemen Strategik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Moeljono, Djokosantoso. 2005. *Cultured Budaya Organisasi dalam Tantangan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Muthalib, Abdul dkk. 1997. *Bunga Rampai Hasil Penelitian Bahasa dan Sastra*. Balai Penelitian Bahasa Ujung Pandang.
- Mathieu, J.E., and Farr, J.L. 1991. *Further Evidence for The Discriminant Validity of Measures of Organizational Commitment, Job Involvement, and Job Satisfaction. Journal of Applied Psychology*, 76 (1): 127-133.
- Nanus, B. 1992. *Visionary Leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Nicholls, J. 1994. *The "Heart, Head, and Hands" of Transforming Leadership. Leadership and Organization Development Journal*, 15 (6): 8-15. Jurnal PSYCHE Marselius ST - Rita Andarika 49.

- Nainggolan, H. 1987. *Pembinaan Pegawai Negeri sipil*. Jakarta : Pertja.
- Ndraha, Taliziduhu, 1999. *Pengantar Pengembangan Sumber Daya Manusia* . Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Ostroff, C. 1992. *The Relationship Between Satisfaction, Attitudes, and Performance: An Organizational Level Analysis*. *Journal of Applied Psychology*, 77 (6): 963-974.
- Pawar, B.S., and Easman, K.K. 1997. *The Nature and Implication of Contextual Influences on Transactional Leadership: A Conceptual Examination*. *Academy of Management Review*, 22 (1): 80-109.
- Podsakoff, P., MacKenzie, S.B., and Bommer, W.H. 1996. *Transformational Leader Behavior and Substitutes for Leadership as Determinants of Employee Satisfaction, Commitment, Trust, and Organizational Citizenship Behaviors*. *Journal of Management*, 22 (2): 259-298.
- Popper, M., and Zakkai, E. 1994. *Transactional, Charismatic, and Transformational Leadership: Conditions Conducive to Their Predominance*. *Leadership and Organizational Development Journal*, 15 (6): 3-7.
- Prayoto. 2004. *Menyoal Kualitas Sumber Daya Manusia Indonesia*. Majalah Ilmiah UNIKOM Vol.1. No.1
- Peraturan-Peraturan tentang Pegawai Negeri Sipil*. 2001. Bandung : Citra Umbara.
- Prawosentono. 1982. *Manajemen Kepemimpinan*. Jakarta: Rineka Cipta
- Prawirosantono, Suryadi. 1999. *Kebijakan Kinerja Karyawan*. Yogyakarta: BPFE.
- Pramudji, S, 1982. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara
- Rae, 1996. *Mengukur Efektifitas Pelatihan* : Terjemahan. Jakarta.
- Ranupandojo dan Husnan, 1995. *Manajemen Personalia*. Yogyakarta : BPFE.
- Rakhmat, Jalaluddin. 1999. *Metode Penelitian Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Robert Bodgen dan Steven J. Taylor. 1993. *Qualitative Analysis for Social Scientist*. New York: Cambridge University Press.

- Rinarti, Deasy dan Renyowijoyo, Muindro. 2007. *Pengaruh Ketidakpastian Lingkungan dan Budaya Organisasi terhadap Partisipasi Penganggaran dan Kinerja Manajerial*. *Bisnis dan Akuntansi* Vol. 9. No.2. hlm. 128
- Rozikin, Zainur. 2008. *Analisis Pengaruh Karakteristik Budaya Organisasi terhadap Kepuasan Kerja Karyawan*. *Aplikasi Manajemen* Vol. 6. NO. 1. hlm. 155.
- Riggio, R.E. 1990. *Introduction to Industrial and Organization Psychology*. London: Scott, Forestman and Company.
- Sanapiah, A.Azis. 2008. *Hubungan Kepemimpinan dengan Komitmen Organisasional dan Pengaruhnya terhadap Efektivitas Organisasi: Survei pada Pemerintah Kabupaten Tangerang*. *Administrasi Negara* Vol 14. No. 4. Hlm. 75.
- Satori, Djam'an dan Komariah, Aan. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sutrisno, Edy. 2010. *Budaya Organisasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Supiatni, Ni Nyoman. 2006. *Pengaruh Budaya Organisasi dan Motivasi Kerja terhadap Kinerja Karyawan: Studi Pada Karyawan CV. Padilla, Denpasar*. *Lingkungan dan Pembangunan Wicaksana*. Vol. 15. No. 2. hlm. 124.
- Siagian, Sondang P. (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Cetakan ketiga belas, Bumi Aksara, Jakarta.
- Saydam, Gouzali, (2000). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Suatu pendekatan Mikro* (Dalam Tanya Jawab), Cetakan kedua, Djambatan, Jakarta.
- Schultz, D.P., and Schultz, S.E. 1994. *Psychology and Work Today: An Introduction to Industrial and Organizational Psychology*. Sixth Edition. London: MacMillan Publishing Company.
- Seltzer, J., and Bass, B.M. 1990. *Transformational Leadership: Beyond Initiation and Consideration*. *Journal of Management*, 16 (4): 693-703.
- Santoso, Singgih, 2001. *SPSS Mengolah Data Statistik Secara Profesional Versi 7. 5*. Elex Media Komputindo : Jakarta.
- Salim P dan Salim Y, 1991. *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*. Jakarta: Modern English Press.

- Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta : Gramedia.
- Silalahi, Bennet N. B. 1994. *Perencanaan dan Pembinaan Tenaga Kerja Perusahaan*. Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo.
- Simamora, Henry, 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : STIE YKPN.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian, 1995. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta : LP3ES.
- Stolovitch, Keeps. 1992. *Strategy Formulation in Complex Organization*. New York: Mc Graw Hill Book Company
- Suhartono, S. 1994. *Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Ujungpandang: PPs UNHAS
- Suriasumantri, Jujun. 1994. *Ilmu dalam Perspektif*. Jakarta: Yayasan Penerbit Obor.
- Syamsuri, S.A. 1989. *Pengantar Teori Pengetahuan*. Jakarta: P2LPTK Depdikbud.
- Said, Mas'ud M. 2008. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Malang: University Muhammadiyah Malang.
- Salusu, Jonatan. 2000. "Stabilitas Nasional, Perdamaian dan Komunikasi Politik" dalam Ignas Kleden dan John Julaman (eds), *Timur dan Barat di Indonesia: Perspektif Integrasi Baru*. Jakarta: The Go-East Institute.
- Slamet, M. 2003. *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*. Bogor: IPB Press.
- Tarigan, Josep R. 1996. *Metode Pengumpulan Data (Untuk Ilmu-ilmu Sosial dan Ekonomi)*. Yogyakarta : BPF.
- Thoha, Miftah, 1983. *Perilaku Organisasi (Konsep Dasar dan Aplikasinya)*. Jakarta : Rajawali.
- Tilaar, H.A.R. 1997. *Pengembangan Sumber Daya Manusia Dalam Era Globalisasi*. Jakarta : Grasindo.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta : Pustaka LP3ES Indonesia.

- Umar, Husein, 1998. *Riset Sumber Daya Manusia Organisasi*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Wexley, K.N., and Yukl, L.A. 1988. *Organizational Behavior and Personnel Psychology*. Boston: Richard D. Irwin, Inc.
- Winkel, W.S. *Psikologi Pengajaran*. Jakarta: PT. Gramedia
- Winarno, Budi. 2002. *Apakah Kebijakan Publik? dalam Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yukl, G.A. 1998. *Leadership in Organization*. Second Edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Yuki, Gary 1998. *Kepemimpinan Dalam Organisasi*. Jakarta : Prenhallindo.
- Zainun, Buchari, 1995a. *Administrasi dan Manajemen Kepegawaian Pemerintah Negara Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Zainun Buchari, 1995b. *Manajemen Sumber Daya Manusia Indonesia*. Jakarta : Gunung Agung.
- Zulkifli, 1999. *Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Produktivitas Penjahit Etnis Banjar (Kasus di Kotamadya Ujung Pandang)*. Ujung Pandang: PPs IKIP Ujung Pandang.
- Wirawan. 2008. *Budaya Dan Iklim Organisasi: Teori Aplikasi Dan Penelitian*. Jakarta: Salemba Empat.
- Soedjono. 2007. *Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Organisasi dan Kepuasan Kerja Karyawan pada Terminal Penumpang Umum di Surabaya*. Jurusan Ekonomi Manajemen, Fakultas Ekonomi-Universitas Kristen Petra <http://puslit.petra.ac.id/~puslit/journals/>) diakses 12 Juli 2013.
- Sulistyaningsih, Ambar Sari Dewi dan Yani Tri Wijayanti. 2012. *Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Karyawan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*. Yogyakarta: Sosiologi Reflektif, Volume 6, Nomor 2, April 2012.

- Widodo, Tri. 2010. *Pengaruh Lingkungan Kerja, Budaya Organisasi, Kepemimpinan Terhadap Kinerja (Studi pada Pegawai Kecamatan Sidorejo Kota Salatiga)*. Salatiga: Jurnal Among Makarti, Vol.3 No.5 Juli 2010.
- Ardini, Lilis. (2009). *Analisis Perbandingan Pengaruh Langsung dan Tak Langsung Faktor Budaya Organisasi dan Komitmen Terhadap Kinerja Karyawan pada UPTD Parkir Kota Surabaya*. Surabaya: Jurnal Ekuitas vol. 13 no. 2 juni 2009.
- Dahniar. 2012. *Pengaruh Faktor-Faktor Budaya Organisasi Terhadap Kinerja (Studi Pada Karyawan dan Staf Tenaga Pengajar di STMIK Banjar Baru)*. Banjarmasin: Jurnal Spread Volume 2 Nomor 1 April 2012.
- Koesmono, H.Teman. 2005. *Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Motivasi Dan Kepuasan Kerja Serta Kinerja Karyawan Pada Sub Sektor Industri Pengolahan Kayu Skala Menengah Di Jawa Timur*. Surabaya: Jurnal Manajemen & Kewirausahaan, Vol. 7, No. 2, September 2005: 171-188 <http://puslit.petra.ac.id/~puslit/journals/>. Diakses 15 Juli 2013.
- Widodo. 2011). *Pengaruh Budaya Organisasi dan Motivasi Kerja terhadap Kinerja Guru*. Tasikmalaya: Jurnal Pendidikan Penabur - No.16/Tahun ke-10/Juni 2011.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1
SURAT IZIN PENELITIAN

LAMPIRAN 2
SURAT KETERANGAN PENELITIAN

LAMPIRAN 3

INSTRUMEN PENELITIAN DAN PEDOMAN WAWANCARA

LAMPIRAN 4

**SURAT KEPUTUSAN
TIM ANGGARAN PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

LAMPIRAN 5

**SURAT KEPUTUSAN
PANITIA ANGGARAN DPRD KOTA MAKASSAR**

LAMPIRAN 6

**SURAT KEPUTUSAN
PIMPINAN DAN ANGGOTA KOMISI DPRD
KOTA MAKASSAR**

LAMPIRAN 7

**JADWAL RAPAT SKPD DALAM PEMBAHASAN RAPBD
TAHUN ANGGARAN 2009**

LAMPIRAN 8

**KEPUTUSAN DPRD KOTA MAKASSAR
PERSETUJUAN RANPERDA APBD 2009 MENJADI PERDA**

LAMPIRAN 9

**RISALAH RAPAT PARIPURNA
DPRD KOTA MAKASSAR**

LAMPIRAN 10
RIWAYAT HIDUP

RIWAYAT HIDUP

N a m a : Drs. H. Muhlis Madani, M.Si
 Tempat /Tanggal Lahir : Parepare, 18 Mei 1963
 Agama : I s l a m
 NIP : 19630518 198903 1 002
 Pangkat / Golongan : Pembina Tk. I / IV b.
 Pekerjaan : Dosen Kopertis Wilayah IX Dipekerjakan pada
 Universitas Muhammadiyah Makassar

 Jabatan : Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
 Universitas Muhammadiyah Makassar

 Alamat Kantor : Jl. Sultan Alauddin No. 259 Makassar
 Alamat Rumah : Komp. Minasa Upa Blok AB 13 No. 14 Makassar
 Istri : Dra. Hj. Suhartini
 Tempat/Tanggal Lahir : Soppeng, 15 Mei 1968
 Pekerjaan : Guru SMA Negeri 16 Makassar
 A n a k : 1. Rezky Ramadhani Muhlis
 2. Riska Amaliah Muhlis

 Orang Tua : H. Madani (Almarhum)
 Hj. Fatimah

Riwayat Pendidikan :

1. Tahun 1975 Tamat di SD Negeri 1 Rappang Kabupaten Sidrap
2. Tahun 1979 Tamat di SMP Negeri 2 Kota Parepare
3. Tahun 1982 Tamat di SMA Negeri 1 Kota Parepare
4. Tahun 1987 menyelesaikan Program Sarjana (S1) Ilmu Administrasi Negara Fisip Universitas Hasanuddin Makassar.

5. Tahun 1997 menyelesaikan Program Magister (S2) Bidang Administrasi Pembangunan Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
6. Tahun 2006 terdaftar sebagai mahasiswa Program Doktor (S3) Program Studi Administrasi Publik Universitas Negeri Makassar.

Riwayat Pekerjaan :

1. Pembantu Dekan I Fisipol Universitas Muhammadiyah Makassar Tahun 1993 – 1996
2. Pembantu Dekan I Fisipol Universitas Muhammadiyah Makassar Tahun 2004 – 2008
3. Pelaksana Tugas Harian Dekan Fisipol Universitas Muhammadiyah Makassar Tahun 2005
4. Dekan Fisipol Universitas Muhammadiyah Makassar Tahun 2005 – 2009.
5. Dekan Fisipol Universitas Muhammadiyah Makassar Tahun 2009 sampai sekarang

Riwayat Organisasi :

- | | |
|---|-------------------|
| 1. Pengurus KNPI Kota Makassar | Tahun 1995 - 1998 |
| 2. Pengurus KNPI Sulawesi Selatan | Tahun 1998 - 2001 |
| 3. Wakil Sekretaris KNPI Sulawesi Selatan | Tahun 2001 - 2004 |
| 4. Wakil Sekretaris IKM Parepare | Tahun 2002 - 2005 |
| 5. Pengurus PDK KOSGORO Sulawesi Selatan | Tahun 2003 - 2008 |
| 6. Sekretaris MPI KNPI Sulawesi Selatan | Tahun 2004 - 2007 |
| 7. Wakil Sekretaris PGRI Sulawesi Selatan | Tahun 2004 - 2009 |
| 8. Pengurus PSM Makassa | Tahun 2004 - 2008 |
| 9. Wakil Ketua YPLP – PGRI Sulawesi Selatan | Tahun 2005 - 2010 |
| 10. Pengurus LKBH -PGRI Sulawesi Selatan | Tahun 2005 - 2010 |
| 11. Ketua IKM Parepare | Tahun 2005 - 2008 |

- | | |
|---|-------------------|
| 12. Anggota Dewan Riset Daerah Prop.Sul - Sel | Tahun 2006 - 2009 |
| 13. Anggota Dewan Riset Daerah Prop. Sul- Sel | Tahun 2009 - 2014 |
| 14. Wakil Ketua MPI KNPI Sulawesi Selatan | Tahun 2007 - 2010 |
| 15. Wakil Sekretaris PSTI (Takraw) Sul- Sel | Tahun 2009 - 2014 |
| 16. Sekretaris PGRI Sulawesi Selatan | Tahun 2009 - 2014 |

Penghargaan yang Pernah Diterima :

1. Sebagai Dosen Teladan I Tingkat Kopertis Wilayah IX Tahun 1999.
2. Satyalencana Karya Satya 10 Tahun dari Presiden RI
3. Anggota Dewan Riset Daerah dari Gubernur Sulawesi Selatan
4. Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) Sulawesi Selatan
5. Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PB-PGRI)

Pelatihan dan Seminar yang diikuti :

1. Pelatihan Pengembangan Keterampilan Dasar Teknik Instruksional (PEKERTI), Pusat Antar Universitas Untuk Pengembangan dan Peningkatan Aktivitas Instruksional kerjasama Universitas Terbuka, Makassar 9 – 14 Juni 1997.
2. Rapat Kerja Nasional Pemuda dan Pencanaan Pemuda Perdamaian KNPI di Palembang Sumatera Selatan Tahun 2002.
3. Seminar dan Lokakarya Penyusunan Garis-Garis Besar Pedoman Pengajaran (GBPP), Universitas Muhammadiyah Makassar kerjasama Pemerintah Provinsis Sulawesi Selatan, Makassar 11 – 13 September 2004.
4. Seminar Nasional tentang Peranan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD RI Tahun 1945, MPR dan Unhas, Makassar Tahun 2005.
5. Sosialisasi Program “ Pemberantasan Buta Aksara “, Direktorat Pendidikan Masyarakat Dirjen Pendidikan Luar Sekolah Departemen Pendidikan Nasional, Surakarta Jawa Tengah Tahun 2005.

6. Seminar dan Sosialisasi Hasil-Hasil Penelitian dan Pengembangan Tahun 2005, Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, Makassar 19 Desember 2005.
7. Seminar dan Lokakarya Implementasi Sertifikasi dan Pendidikan Profesi Guru dan Dosen, Majelis Pendidikan Tinggi Penelitian & Pengembangan Pimpinan Pusat Muhammadiyah kerjasama Unismuh Makassar, Makassar 22 – 23 Pebruari 2006.
8. Seminar dan Workshop Nasional “ Transformasi Kebijakan Publik dan Kebijakan Bisnis dalam Upaya Memecahkan Problem Kemiskinan di Indonesia “ FISIP Universitas Katolik Parahyangan, Bandung Jawa Barat Tahun 2006.
9. Rapat Kerja Nasional Badan Kerjasama Lembaga Pengembang Ilmu Administrasi se-Indonesia (BKLPIAI), Bandung Jawa Barat Tahun 2006.
10. Seminar Nasional “Penguatan Kecamatan/Distrik Sebagai Institusi Pemerinah yang Dekat dengan Masyarakat” Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur II Lembaga Administrasi Negara, Makassar Tahun 2006.
11. Membangun Sistem Budaya Kerja dalam rangka Optimalisasi Kinerja Pelayanan Apatarur, Pusat Kajian dan Pendidikan Pelatihan LAN Makassar, 14 – 18 Nopember 2006.
12. Temu Wicara Ilmiah, Sekolah Tinggi Ilmu Admnistrasi Lembaga Administrasi Negara (STIA LAN), Makassat 30 Nopember 2006.
13. Metode Penelitian Kualitatif, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Airlangga, Surabaya Tgl. 12 – 14 Desember 2006.
14. Seminar dan Lokakarya Nasional : Reformasi Pendidikan Tinggi Ilmu Administrasi Abad, Persadi – BKLPIAI – FIA Unibraw, Malang Tanggal 14 – 16 Mei 2007.
15. Seminar “Pengukuran Yang Tidak Mengukur” Refleksi terhadap pengukuran kinerja dalam penelitian untuk tesis di PPs UNM (Dalam rangka Dies Natalis ke-10 Program Pascasarjana UNM), Makassar tanggal 28 Mei 2007.

16. Menghadiri Konvensi ke-23 Asean Council of Teachers (ACT), Singapura, Tanggal 6 – 10 Juli 2007.
17. Pelatihan Applied Approach (AA), Unit Pengembangan Sumber Daya Manusia (UPSDM) Kopertis Wilayah IX Sulawesi, Makassar 24 – 28 Juli 2007.
18. Lokakarya Kepemimpinan, Manajemen dan Penataan Perguruan Tinggi, Direktorat Kelembagaan Dirjen Dikti kerjasama Kopertis Wilayah IX, Makassar Tanggal 27-29 Oktober 2007.
19. Seminar tentang Sosialisasi Perlindungan Hukum Terhadap Guru sebagai Implementasi UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, LKBH PGRI Sulawesi Selatan, Makassar 11 September 2007.
20. Training in “Leadership For Teacher Organizations”, John M. Thompson Fellowship Program, Kuala Lumpur Malaysia, 19 November s/d 7 December 2007.
21. *Bench-Marking* Manajemen Pelayanan Publik ke Macau, zhengseng China dan Hongkong, 30 Maret s/d 5 April 2009
22. Konferensi Nasional Administrasi Negara, Departemen Ilmu Administrasi Negara Fisip Universitas Airlangga Surabaya, 7 s/d 9 Mei 2009.
23. Konferensi Kerja Nasional II dan Rapat Koordinasi Pimpinan Nasional I Persatuan guru Republik Indonesia (PGRI), Balikpapan Kalimantan Timur, 22 s/d 25 Januari 2010.

Kegiatan Pengabdian Masyarakat yang Pernah Dilakukan :

1. Dewan Juri Pemuda Pelopor Tingkat Sulawesi Selatan Tahun 2000
2. Tim Penilai Pada Lomba Karya Tulis Ilmiah (LKTI) Mahasiswa Tingkat Kopertis Wilayah IX Tahun 2000 dan 2001
3. Tim Kelompok Kerja (POKJA) Bidang Sosial Politik pada Lokakarya Penyusunan SAP dan Kurikulum Kopertis Wilayah IX Tahun 2000.
4. Tim Seleksi / Penguji Calon Pertukaran Pemuda Kapal Asia Tenggara, Jepang Dan Kapal Pemuda Indonesia – Kanada Tingkat Propinsi Sulawesi Selatan Tahun 2001

5. Tim Konversi Hasil Studi dan Ujian Negara Mahasiswa Pindahan Bidang Ilmu Sosial Tingkat Kopertis Wilayah IX Tahun 2001
6. Tim Seleksi (Forum Pemuda) Penerima Life Skill Kepemudaan pada DIKNAS Propinsi Sulawesi Selatan Tahun 2003
7. Tim Komisi Pembimbing Penelitian dan Pengembangan Daerah pada BALITBANGDA Propinsi Sulawesi Selatan Tahun 2004 dan 2005
8. Tim Pengajar pada DIKLAT Prajabatan Nasional CPNS Gol. II Departemen Agama / Gabungan Instansi Se-Sulawesi Selatan Tahun 2004.
9. Tim Kelompok Kerja (POKJA) Bidang Sosial pada Lokakarya Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) dan Konversi bagi Pimpinan PTS Kopertis Wilayah IX Tahun 2008.
10. Sekretaris Tim Seleksi Calon Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Parepare Periode 2008-2013.
11. Pembanding pada Talk Show "Caleg Muda Bicara" DPD KNPI Sulawesi Selatan, Tahun 2009.
12. Instruktur TOT Penulisan Karya Tulis Bagi Guru Gol.IV Dinas Pendidikan Sulawesi Selatan, Tahun 2009

Penelitian yang Pernah Dilakukan :

1. Pajak Reklame Potensial sebagai salah satu Sumber Pendapatan Daerah Kotamadya Ujung Pandang, Tahun 1991.
2. Pelaksanaan Efektivitas Kerja pada Kantor PDAM Kotamadya Ujung Pandang, Tahun 1994.
3. Pelaksanaan Sistem Karier Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Walikotamadya Tingkat II Ujung Pandang, Tahun 1995.
4. Analisis Potensi dan Kendala dalam Meningkatkan Penerimaan Pajak Daerah di Kotamadya Parepare, Tahun 1997.

5. Suatu Analisis Pengembangan Kualitas Sumber Daya Wanita Pengrajin dalam Industri Kerajinan Sarung Tenun di Kabupaten Dati II Donggala, Tahun 1998.
6. Impelementasi Program Keluarga Berencana Nasional di Kecamatan Parangloe Kabupaten Gowa, Tahun 2000.
7. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Anggaran Belanja Pembangunan Kabupaten Sinjai, Tahun 2001.
8. Sistem Pelayanan Kenaikan Jabatan Fungsional Guru di Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Bone, Tahun 2002.
9. Pelaksanaan Administrasi Kelurahan di Kecamatan Tanete Riattang Barat Kabupaten Bone, Tahun 2002.
10. Efektivitas Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan Pegawai di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Bulukumba, Tahun 2003
11. Survei Pelayanan Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah di Propinsi Sulawesi Selatan, Tahun 2003.
12. Studi Tentang Model Pemberdayaan Masyarakat dalam Kerangka Otonomi Daerah di Sulawesi Selatan, Tahun 2004.
13. Tulisan Ilmiah : Pembangunan dan Kebebasan, Upaya Mencari Paradigma Alternatif Pembangunan Untuk Kemanusiaan. Tulisan ini dipublikasikan pada Jurnal Ilmiah Prospek Edisi Tahun 2004.
14. Tulisan Ilmiah : Implikasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia. Tulisan ini dipublikasi pada Jurnal Ilmiah Otonomi Volume 1 Nomor 1 Edisi April Tahun 2006.
15. Tulisan Ilmiah : Analisis Krisis Tersembunyi Dalam Implementasi Desentralisasi Pembangunan dan Pemerintahan Daerah. Tulisan ini dipublikasi pada Jurnal Ilmiah Otonomi Volume 1 Nomor 3 Edisi Desember Tahun 2006.
16. Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pembinaan Pekerja Sektor Informal di Sulawesi Selatan, Tahun 2006

17. Pemberdayaan Masyarakat Nelayan dan Peran Kelembagaan Nelayan di Kabupaten Majene, Tahun 2007.
18. Analisis Kebijakan Penataan Ruang di Kota Makassar, Tahun 2007
19. Komitmen Partai Politik terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Kota Makassar, Tahun 2008.
20. Partisipasi Pedagang dalam Pengelolaan Sampah Pasar di Kota Makassar, 2009.
21. Interaksi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Kebijakan Anggaran di Kota Makassar, 2010.