

LAPORAN AKHIR
PENELITIAN DASAR KEILMUAN



**MANAJEMEN KEBIJAKAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
(APBD) BERBASIS COLLABORATIVE GOVERNANCE**

**(Studi Tentang Manajemen Kebijakan APBD Tahun Anggaran 2015
di Kota Malang)**

Oleh

Drs. Jainuri, M.Si./NIDN 0701016402

Dibiayai dari Anggaran Dana Pembinaan Pendidikan (DPP)
Universitas Muhammadiyah Malang Berdasarkan SK Pembantu Rektor I
Nomor: 1411.d/SK-BAA/XII/2015

DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG

AGUSTUS 2016

**HALAMAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL
PENELITIAN DASAR KEILMUAN (PDK)**

1. Judul Penelitian : Manajemen APBD Berbasis Collaborative Governance
(Studi Tentang Manajemen Kebijakan APBD Tahun Anggaran 2015 di Kota Malang)
2. Bidang Ilmu Penelitian : Ilmu Pemerintahan
3. Ketua Peneliti :
- a. Nama Lengkap : Drs. Jainuri, M.Si.
b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
c. NIP/NIDN : 0701016402
d. Jabatan Fungsional : Lektor
e. Program Studi : Ilmu Pemerintahan
f. Fakultas/Jurusan : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik/Ilmu Pemerintahan
g. No. HP : 081233408890
h. Alamat Email : jainurijai@gmail.com
- Anggota 1 :
- a. Nama Lengkap : -
b. NIP/NIDN : -
c. Alamat Email : -
- Anggota 2 :
- a. Nama Lengkap : -
b. NIP/NIDN : -
c. Alamat Email : -
4. Lokasi Penelitian : Kota Malang
5. Waktu Penelitian : 1 Tahun
6. Biaya Penelitian : Rp. 10.800.000

Malang, 06 Agustus 2015

Mengetahui,

Mr. Asep Nugraha, M.Si.
NIP. 196802171993031003



Menyetujui,
Direktur DPPM UMM -

Prof. Sriyono, M.Kes.
NIP. 19640081990021001



Ketua Peneliti,

Drs. Jainuri, M.Si.
NIP-UMM. 103.9209.0358

RINGKASAN

Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, manajemen penganggaran termasuk penganggaran daerah (APBD) minimal harus memperhatikan tiga prinsip manajemen, yaitu prinsip partisipasi, prinsip penatausahaan berbasis transparansi, dan evaluasi (pertanggungjawaban) berbasis kinerja. Pada saat ini manajemen APBD di berbagai daerah dinilai masih jauh dari prinsip-prinsip tersebut.

Pertama, prinsip partisipasi. Penyusunan APBD di berbagai daerah termasuk di Kota Malang masih didominasi elit-elit lokal, sedangkan masyarakat tidak diberikan akses untuk terlibat secara langsung pada penyusunan APBD. *Kedua*, penatausahaan berbasis transparansi. Penatausahaan pada tahap pelaksanaan APBD dinilai sangat tertutup, sehingga tidak banyak masyarakat dapat memahami pengalokasian APBD yang dilakukan oleh pemerintah daerah. *Ketiga*, Evaluasi berbasis kinerja. Evaluasi APBD pada tahap pelaporan pertanggungjawaban APBD oleh pemerintah daerah, dinilai tidak objektif sesuai dengan realisasi APBD yang sebenarnya. Bahkan, laporan pertanggungjawabab APBD hanya sekedar uraian teks yang tidak berdasarkan pada kajian objektif dan kritis.

Buruknya manajemen APBD seperti yang diuraikan di atas secara langsung berdampak pada buruknya pembangunan daerah. Kebijakan APBD tidak berpengaruh positif pada peningkatan dan perubahan pembangunan daerah menuju pembangunan yang lebih baik. Justru persoalan-persoalan baru bermunculan di berbagai daerah seperti membudayannya korupsi, buruknya pelayanan publik, nepotisme birokrasi, dan eksplorasi sumber daya alam yang berlebihan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan mengeksplorasi secara mendalam tentang persoalan-persoalan dalam manajemen APBD di Kota Malang. Kajian ini diarahkan untuk menemukan model manajemen APBD berbasis *collaborative governance* sebagai driver untuk mewujudkan visi-misi pemerintah Kota Malang. Karena itu, pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini, adalah *grounded research*. Melalui pendekatan penelitian *grounded research*, kami akan mengkaji model tersebut berdasarkan kondisi dan persoalan yang ditemukan di lapangan (persoalan dalam manajemen APBD pemerintah Kota Malang).

Kami menggunakan *framework* teoritis *Collaborativer Governance Regime* (CGR) sebagai kerangka berfikir untuk menjelaskan manajemen APBD berbasis *collaborative governance* di Kota Malang. Tentu saja kami tidak seutuhnya menggunakan *framework* teoritis CGR sebagai landasan berfikir apalagi sebagai pembenaran realitas atau persoalan di lapangan. Pada penelitian ini, *framework* teoritis CGR tersebut sekedar dijadikan sebagai jendela berfikir untuk menggambarkan realitas, dan pada prosesnya nanti jendela itu bisa saja berbeda dengan realitas yang ada dilapangan penelitian.

Penelitian ini menemukan bahwa manajemen APBD Kota Malang masih jauh dari kehendak peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD masih sangat minim. Hal ini disebabkan oleh berbagai persoalan diantaranya dikarenakan oleh minimnya komitmen pemerintah untuk mendorong masyarakat agar terlibat aktif dalam tahap-tahap kegiatan penyusunan APBD. Pemerintah Kota Malang juga belum memiliki komitmen untuk mengedepankan tatakelola (penata usahaan) APBD yang baik (*the good setting of APBD*) sehingga APBD tidak terserap/terrealisasi secara baik. Disisi lain, pemerintah kota malang juga belum memiliki kemauan yang baik (*good will*) untuk mempertanggung jawabkan APBD secara akuntabel. Berdasarkan temuan-temuan tersebut, penelitian ini merekonstruksi model manajemen APBD berbasis *collaborative governance* yaitu penyusunan APBD yang melibatkan *stakeholders*.

Key Word: Manajemen APBD, Collaborative Governance, Pemerintah Daerah.

PRAKATA

Alhamdulillah penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik. Penelitian ini dilakukan selama satu tahun (2015/2016) di Kota Malang. Temuan penelitian ini adalah *pertama*, Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD masih sangat minim. Hal ini disebabkan oleh berbagai persoalan diantaranya dikarenakan oleh minimnya komitmen pemerintah untuk mendorong masyarakat agar terlibat aktif dalam tahap-tahap kegiatan penyusunan APBD.

Kedua, Pemerintah Kota Malang juga belum memiliki komitmen untuk mengedepankan tatakelola (penata usahaan) APBD yang baik (*the good setting of APBD*) sehingga APBD tidak terserap/terrealisasi secara baik. *Ketiga*, pemerintah kota malang juga belum memiliki kemauan yang baik (*good will*) untuk mempertanggung jawabkan APBD secara akuntabel. Berdasarkan temuan-temuan tersebut, penelitian ini merekonstruksi model manajemen APBD berbasis collaboratrive governance yaitu penyusunan APBD yang melibatkan *stakeholders*.

Semoga temuan penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan, tatakelola pemerintahan, dan manajemen kebijakan APBD di Kota Malang khususnya. Kami, tim penelitian, menyampaikan terima kasih banyak kepada Bapak Rektor, Wakil Rektor I, dan Direktur DPPM atas dukungan yang diberikan kepada kami, sehingga penelitian ini dapat dilaksanakan dengan baik.

Malang, 06 Agustus 2016

Peneliti,

Drs. Jainuri, M.Si.

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	ii
RINGKASAN	iii
PRAKATA	iv
DAFTAR ISI	v
BAB I. PENDAHULUAN	1
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	7
BAB III. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	10
BAB IV. METODE PENELITIAN	12
BAB V. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	13
BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN	30
DAFTAR PUSTAKA	30

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca ditetapkan kebijakan otonomi daerah melalui undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pemerintah daerah memiliki banyak urusan (tugas pokok dan fungsi) untuk mengatur dan mengelola daerah. Banyaknya urusan secara langsung membutuhkan sumber daya daerah yang mumpuni sehingga dapat mengatur dan mengelola daerah sesuai arah dan tujuan otonomi daerah.

Sumber daya utama yang harus dimiliki dalam pembangunan daerah adalah anggaran. Anggaran dipandang sebagai sumber daya utama untuk melaksanakan amanat otonomi daerah dengan baik dan benar. Tanpa anggaran mustahil urusan yang dimiliki dapat dilaksanakan dengan optimal. Menyadari hal itu, pemerintah pusat membentuk undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan. UU tersebut mengatur sumber-sumber keuangan daerah terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus, pendapatan asli daerah (PAD), dana hibah, dan dana pinjaman yang syah.

Melalui sumber keuangan dimiliki, pemerintah daerah diharapkan mampu menjalankan urusan sehingga tujuan otonomi daerah yaitu mewujudkan pembangunan daerah berdasarkan prinsip pemerataan dan keadilan serta bermuara pada kesejahteraan masyarakat di aras lokal dapat tercapai dengan baik. Keuangan daerah diatur dalam bentuk kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Kebijakan APBD dibuat untuk mengatur anggaran daerah sebagai alat untuk menjalankan urusan melalui program dan kegiatan pemerintah daerah. Karena itu, kebijakan APBD dikatakan sebagai kebijakan utama untuk pembangunan daerah. Mengingat pentingnya kebijakan APBD untuk pembangunan daerah, maka pemerintah daerah (eksekutif dan legislatif) perlu mengedepan manajemen (tata kelola) APBD yang baik, profesional, dan bertanggung jawab dalam tahap penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban.

Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2001 tentang keuangan negara, minimal tiga prinsip yang harus diperhatikan dalam manajemen penganggaran termasuk penganggaran daerah (APBD), yaitu prinsip partisipatif, prinsip transparansi, dan evaluasi berbasis kinerja. Pada saat ini manajemen APBD di berbagai daerah dinilai masih jauh dari prinsip-prinsip tersebut. Berikut kami uraikan persoalan tersebut.

Penyusunan APBD dilakukan berdasarkan prinsip partisipatif yakni melibatkan masyarakat pada setiap tahap penyusunan yaitu penyusunan Program

Kegiatan Pemerintah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS), dan Rancangan APBD. Tujuan pelibatan masyarakat pada tiap tahap tersebut, agar APBD dapat sesuai dengan kebutuhan masyarakat, menghindari kepentingan pragmatis elit eksekutif dan legislatif, menghindari *dil-dil* politik antara berbagai *stakeholders*, dan mewujudkan pembangunan yang terarah dan terukur sesuai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Karena itu, keterlibatan masyarakat menjadi kriteria utama dalam penyusunan APBD yang baik dan benar.

Berdasarkan berbagai hasil penelitian menunjukkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD masih sangat minim. Penelitian kami di Kota Malang pada tahun 2013 dan 2014, menemukan bahwa "masyarakat tidak terlibat pada penyusunan APBD, dan APBD hanya disusun oleh elit eksekutif melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan elit legislatif melalui Banggar, Fraksi, Komisi DPRD". Dampak dari minimnya keterlibatan masyarakat adalah terbentuknya kebijakan APBD tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga pembangunan daerah berjalan ditempat dan bahkan mengalami kemunduran.

Setelah APBD disusun dan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), langkah selanjutnya adalah melaksanakan APBD berdasarkan prinsip efektif dan efisien. Anggaran yang ditetapkan sedapat mungkin dilaksanakan dengan cepat, tepat, murah, dan sesuai aturan hukum yang berlaku sehingga dapat terserap dengan baik. Persoalan utama dalam pelaksanaan APBD adalah buruknya kinerja pengguna anggaran (Satuan Kerja Perangkat Daerah-SKPD) dalam merealisasikan anggaran melalui program-program yang ditetapkan. Dampak dari persoalan ini adalah APBD tidak terserap dengan maksimal dan cenderung dilaksanakan tanpa sasaran yang jelas sehingga tidak berdampak positif pada pembangunan daerah.

Tidak jarang pemerintah daerah menghabiskan anggaran melalui kegiatan proyek tanpa memperhitungkan dampak positif bagi pembangunan daerah. Mendekati akhir tahun anggaran, unit-unit pemerintah gencar menghabiskan anggaran tanpa didasari tujuan yang jelas untuk pembangunan daerah, sehingga banyak dijumpai penyimpangan pengelolaan keuangan negara/daerah. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melaporkan, meskipun di tahun 2012 pengelolaan keuangan daerah semakin membaik, namun banyak pemerintah daerah kategori tidak wajar (TW) dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pada konteks lain, kita juga menjumpai sistem penganggaran pemerintahan daerah dinilai sangat rigid sehingga implementasi (realisasi) anggaran

tidak dapat dilaksanakan sebagaimana yang sudah diatur dalam kebijakan APBD. Pengguna anggaran harus melalui proses dan waktu panjang untuk mendapatkan anggaran karena harus menyiapkan syarat-syarat legalitas yang harus dipenuhi untuk realisasi anggaran. Apabila pengguna anggaran tidak melalui sistem termasuk memenuhi syarat legalitas, maka akan berdampak pada sanksi yang harus diterima. Karena itu, pengguna anggaran (apalagi SDM birokrasi yang tidak berkualitas) seringkali tidak ingin pusing dengan aturan sehingga anggaran tidak dapat direalisasikan. Masyarakat (apalagi yang tidak paham tentang mekanisme anggaran) semakin kesulitan untuk mendapatkan anggaran. Masyarakat mendapatkan anggaran harus melalui proses sesuai aturan hukum yang baru. Kebutuhan masyarakat yang insidental tidak dapat dibiayai melalui APBD karena tidak melalui sistem. Rijiditas anggaran menyebabkan pemerintah dan masyarakat kesulitan untuk akses anggaran.

Banyak faktor membuat buruknya kinerja SKPD diantaranya sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki tidak mumpuni untuk mendukung pelaksanaan anggaran, minimnya kemauan baik (*good will*) pimpinan SKPD untuk menjalankan program yang ada, minimnya *support* dan arahan atasan terhadap SKPD, belum adanya mekanisme hukum untuk sanksi bagi SKPD yang memiliki kinerja buruk, dan minimnya komitmen kepala daerah untuk menempatkan sumber daya manusia yang profesional pada tiap-tiap unit pemerintah daerah (SKPD). Secara prinsip, pelaksanaan dan penatausahaan APBD yang baik dibutuhkan SKPD yang mumpuni dalam bidang manajerial anggaran untuk mendukung tercapainya tujuan pembangunan daerah secara terukur dan proposional.

Faktor yang tidak kalah berpengaruh pada buruknya pengelolaan APBD yakni faktor politik. Mengingat kebijakan anggaran bagian dari politik, maka implementasi (realisasi) anggaran sarat dengan kepentingan politik. Kepentingan politik menentukan realisasi anggaran. Banyak program-program besar pemerintah daerah tidak dapat direalisasikan karena dihambat kepentingan politik stakeholder. Kepala daerah dan DPRD adalah dua stakeholder yang berkepentingan langsung dengan kebijakan anggaran. Acapkali kepala daerah dan DPRD tidak harmonis dalam pengelolaan anggaran. Mereka mengedepankan kepentingan masing-masing. Kepala daerah membawa visi yang berbeda dengan DPRD. Kebijakan anggaran dikelola berdasarkan kepentingan, bukan kinerja dan kebutuhan penting untuk pembangunan daerah. Perbedaan kepentingan dan visi memperburuk pengelolaan keuangan daerah sehingga kebijakan anggaran diimplementasikan tanpa arah yang jelas.

Pertanggung jawaban APBD merupakan tahap penting untuk menilai, mengukur, menyidik, dan memeriksa kinerja pemerintah daerah. Pertanggung jawaban pemerintah daerah (Kepala Daerah khususnya) dibagi dalam dua bentuk yakni pertanggung jawaban akhir tahun anggaran dan pertanggung jawaban akhir masa jabatan. Dua pertanggung jawaban tersebut bermuara pada kewajiban kepala daerah untuk memberikan pertanggung jawaban kepada legislatif dan masyarakat. Pertanggung jawaban akhir tahun terkait dengan bagaimana pelaksanaan program dan anggaran pada tahun tertentu dengan berlandaskan pada sinkronisasi realisasi RKPD dengan APBD dan perbandingan antara pendapatan dengan belanja daerah. Secara umum, pemerintah daerah dianggap kinerja baik sejauh RKPD dapat direalisasikan dengan optimal melalui APBD secara proposional dan sejauh pemerintah daerah memiliki pendapatan yang lebih dari belanja daerah (*surplus*).

Sama halnya dengan pertanggung jawaban akhir tahun anggaran, pertanggung jawaban akhir masa jabatan berlandaskan pada sinkronisasi RPJMD dengan APBD selama lima tahun anggaran, dan sejauhmana perkembangan pembangunan daerah. Pemerintah daerah dianggap kinerja baik, sejauh RPJMD dapat direalisasikan dengan baik dan optimal serta berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Selama ini, dinilai pertanggung jawaban pemerintah daerah melalui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) hanya formalitas tanpa makna untuk keberlanjutan pembangunan daerah.

Berdasarkan pemaparan singkat di atas, bahwa manajemen APBD masih mengandung beberapa masalah diantaranya minimnya partisipasi masyarakat pada saat penyusunan APBD, minimnya keterbukaan (transparansi) pemerintah pada saat pelaksanaan APBD, dan buruknya evaluasi serta pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan APBD.

Karena itu, penelitian ini akan mengeksplorasi lebih jauh tentang persoalan manajemen APBD sebagaimana yang diuraikan di atas. Berdasarkan karakter masalah atau issues penelitian, maka kami akan menggunakan framework teoritis Collaborative Governance Regime (CGR) yang dikemukakan oleh Emerson and Tina Nabhati (2011). Framework teoritis CGR menekankan manajemen kebijakan publik harus mengandung dimensi principled engagement, shared motivation, and collaboration to joint action. Pada intinya, tiga dimensi CGR tersebut menekankan pada peran aktif stakeholders dalam penyusunan, pelaksanaan, dan evaluasi (pertanggungjawaban) kebijakan publik (kami akan mendiskusikan framework teoritis CGR ini pada bagian kajian teori).

Dalam konteks framework teoritis CGR, manajemen kebijakan publik (APBD) dibutuhkan peran aktif legislatif melalui fungsi pengawasan dan peran *civil society* seperti LSM, Ormas, dan media untuk memahami kinerja pemerintah daerah secara kritis, obyektif, dan berdasarkan aturan hukum yang berlaku sehingga pertanggung jawaban memiliki makna untuk keberlanjutan pembangunan daerah.

Munurut Emerson dan Tina (2011), pemerintah sebagai driver utama kebijakan publik harus menjalankan dan mengelola kebijakan secara baik dan benar serta berpihak kepada rakyat (*pro poor*), melaksanakan dan menatausaha anggaran dengan profesional, memperhatikan asas efektif, dan mengedepankan prinsip efisiensi dan efektif, sehingga dapat dipertanggung jawabkan dengan baik dan berdampak pada pembangunan daerah.

Berdasarkan masalah penelitian dan framework teoritis CGR di atas, maka penelitian ini diarahkan untuk mengeksplorasi persolan manajemen APBD pada konteks partisipasi masyarakat pada tahap penyusunan APBD, penatausahaan pada tahap pelaksanaan APBD, dan evaluasi pada tahap pertanggungjawaban APBD. Berdasarkan eksplorasi tersebut kami akan merumuskan model framework manajemen APBD Kota Malang berdasarkan karakter permasalahan yang dimukan dan berdasarkan framework teoritis CGR.

Pada penelitian ini, kami menggunakan pendekatan penelitian *grounded research* sebagai *tool* untuk mengeksplorasi persoalan-persoalan dalam manajemen APBD di Kota Malang. Sebagaimana tradisi *grounded research*, kami melakukan eksplorasi data melalui wawancara mendalam (*indept interview*), observasi intens, focus group discussion (FGD), dan melalui pengumpulan dokumentasi secara selektif. Data-data yang didapatkan melalui metode tersebut, kami akan menganalisisnya dengan pendekatan analisi data berproses dan analisi data terbuka (baca: *Grounded Theories dan Grounded Researches*).

Penelitian ini menemukan bahwa manajmen APBD Kota Malang masih jauh dari kehendak peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD masih sangat minim. Hal ini disebabkan oleh berbagai persoalan diantaranya dikarenakan oleh minimnya komitmen pemerintah untuk mendorong masyarakat agar terlibat aktif dalam tahap-tahap kegiatan penyusunan APBD. Pemerintah Kota Malang juga belum memiliki komitmen untuk mengedepankan tatakelola (penata usahaan) APBD yang baik (the good setting of APBD) sehingga APBD tidak terserap/terrealisasi secara baik. Disisi lain, pemerintah kota malang juga belum memiliki kemauan yang baik (good will) untuk mempertanggung jawabkan APBD secara

akuntabel. Berdasarkan temuan-temuan tersebut, penelitian ini merekonstruksi model manajemen APBD berbasis collaborative governance yaitu penyusunan APBD yang melibatkan stakeholders.

B. Rumusan Masalah

Pada bagian latar belakang kami telah menguraikan beberapa persoalan dalam manajemen APBD, diantaranya yaitu, minimnya partisipasi masyarakat, buruknya tata kelola pelaksanaan APBD, dan buruknya evaluasi (pertanggungjawaban) APBD). Persoalan-persoalan tersebut menjadi inti permasalahan yang diangkat dan dikaji pada penelitian ini.

Penelitian ini mengeksplorasi persoalan-persoalan tersebut di atas dengan pendekatan *grounded theory research* yang bertujuan untuk menemukan proposisi-proposisi model manajemen APBD berbasis collaborative governance sebagai driver untuk mendukung terwujudnya visi-misi Pemerintah Kota Malang. Sebagaimana kami sampaikan juga pada bagian akhir latar belakang di atas, bahwa penelitian ini juga mengacu pada framework teoritis CGR sebagai penguatan proposisi-proposisi framework yang akan ditemukan dan dibuat pada bagian akhir penelitian ini.

Mengacu pada narasi di atas, maka kami mengajukan dua bentuk pertanyaan untuk dibahas dan dikaji pada penelitian ini. Kedua pertanyaan ini merupakan satu kesatuan yang berkaitan secara berkelanjutan sehingga nanti melahirkan target utama penelitian yaitu Model Manajemen APBD Berbasis Collaborative Governance.

Kedua pertanyaan dimaksud adalah sebagai berikut: (1) **Mengapa (Why)** Manajemen APBD (Khususnya di Kota Malang) masih minim partisipasi masyarakat, penatausahaan pelaksanaan APBD yang buruk, dan evaluasi (pertanggungjawabab) APBD yang belum tertata dengan baik dan benar. Berdasarkan diskusi pada pertanyaan pertama ini, kami akan melanjutkan untuk mendiskusikan pertanyaan kedua, yaitu (2) **Bagaimana (How)** Model Manajemen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Collaborative Governance sebagai Driver untuk Mewujudkan Visi-Misi Pemerintah Kota Malang?

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Konsep *collaborative governance* telah dikenal luas oleh publik khususnya ilmuwan dan praktisi sosial, politik, dan pemerintahan. Konsep *collaborative governance* adalah sebuah konsep solutif untuk menyelesaikan persoalan tata kelola organisasi profit dan organisasi non profit. Pada saat ini, pengelolaan organisasi moderen perlu mengedepankan konsep *collaborative governance*. Melalui konsep ini, segala macam persoalan dihadapi organisasi dapat diselesaikan dengan baik, dan konsep ini dinilai dapat mewujudkan visi misi organisasi secara efektif dan efisien.

Rahmy Hafifa (2011), seorang mahasiswa di Universitas Gadjah Mada, menyampaikan alasannya mengapa penting menggunakan konsep *collaborative governance* untuk menganalisis persoalan organisasi. Berikut penjelasannya "Salah satu pendapat mengenai pentingnya melakukan *collaborative governance* antara lain adalah dilatarbelakangi oleh perkembangan organisasi dan tumbuhnya pengetahuan dan kapasitas institusi atau organisasi seiring dengan pengalaman-pengalaman yang diperoleh dari lingkungan selama organisasi tersebut bekerja dalam rentang waktu tertentu (Ansel and Gash dalam Sudarmo, 2011)".

Banyak ilmuwan-ilmuwan lain yang menjelaskan pentingnya konsep *collaborative governance* dalam menganalisis persoalan organisasi, diantaranya Kurt Thurmaier (2015), Ansell dan Gash (2007), Everingham (2008), Thomson (2010), Newman (2011), dan Emerson (2011). Ilmuwan tersebut sangat aktif melakukan penelitian tentang persoalan organisasi dengan menggunakan konsep *collaborative governance*.

Secara umum konsep *collaborative governance* menekankan pada keterlibatan stakeholders pada pengambilan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik secara komprehensif. Karena itu-pula, kami menilai konsep *collaborative governance* sangat tepat untuk menganalisis masalah yang akan dieksplorasi melalui penelitian ini. Dengan demikian, pada penelitian ini kami menggunakan konsep *collaborative governance* sebagai framework untuk menggambarkan dan mendesai proposisi-proposisi framework dalam menganalisa dan mengkaji persoalan manajemen APBD di Kota Malang. Pada bab ini, kami akan mendiskusikan secara teoritis tentang *collaborative governance*.

Apa yang dimaksud dengan konsep Collaborative Governance? Menurut Ansell dan Gash (2007), pengertian Collaborative governance adalah sebagai struktur organisasi pemerintahan di mana instansi pemerintahan secara langsung mengajak para pemangku kepentingan untuk membuat keputusan secara bersama-sama dalam sebuah forum yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan ada kebebasan, yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program dan aset publik.

Menurut Ansell dan Gash dalam Sudarmo (2011:101) kolaborasi secara umum bisa dibedakan ke dalam dua pengertian yaitu kolaborasi dalam arti proses, dan kolaborasi dalam arti normatif.

Kolaborasi dalam arti proses

Kolaborasi dalam arti sebuah proses merupakan serangkaian kegiatan atau cara mengatur/ mengelola atau memerintah secara institusional. Ada beberapa lembaga/ institusi yang terlibat baik lembaga pemerintah, lembaga non pemerintah, termasuk masyarakat dan beberapa komunitas yang ada di dalamnya. Keterlibatan tersebut biasanya sesuai dengan porsi kepentingan dan tujuan dari masing-masing lembaga. Porsi keterlibatannya juga tidak selalu sama, ada yang hanya terlibat dalam sebagian kegiatan saja dan mungkin ada juga yang terlibat secara keseluruhan. Pengertian kolaborasi dalam arti proses sangat sesuai dengan tujuan pembuatan artikel ini.

Kolaborasi dalam arti normatif

Kolaborasi dalam arti ini terkait dengan tujuan atau aspirasi pemerintah dalam melakukan interaksi dengan para partner atau mitranya. Collaborative governance dalam hal ini tidak hanya berupa institusi formal tetapi juga bisa berupa a way of behaving (cara berperilaku/bersikap) institusi non pemerintah yang lebih besar dalam melibatkan diri ke dalam manajemen publik pada suatu periode.

Sejarah Singkat Collaborative Governance

Collaborative governance termasuk salah satu paradigma dalam administrasi publik. Istilah governance sendiri muncul untuk menggantikan istilah government dalam paradigma Old Public Administration (OPA) dan paradigma NPM. Bergesernya istilah tersebut bertujuan untuk mendemokratisasi administrasi publik

yakni Government lebih menekankan pada institusi pemerintah, sedangkan Governance menekankan pada keterlibatan Non Governmental Organization (NGO), kelompok-kelompok kepentingan, dan masyarakat.

Menurut Richard dan Smith dalam Syafri (2012:196) konsep governance memperhitungkan seluruh aktor dan area kebijakan yang berada di luar "pemerintahan/eksekutif inti" yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Menurut Ansell dan Gash (2007) collaborative governance adalah cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung stakeholder di luar negara, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang memiliki tujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan dan program publik. Dalam hal ini penekanannya adalah pada pencapaian derajat konsensus di antara para stakeholders.

O'Leary, Bingham, dan Gerard (2006) dalam Emerson mendefinisikan governance sebagai proses yang mempengaruhi keputusan dan tindakan di sektor swasta, publik, dan masyarakat. Lebih khusus lagi, governance merupakan seperangkat koordinasi dan kegiatan pemantauan yang memungkinkan kelangsungan hidup kemitraan kolaboratif atau lembaga (Bryson, Crosbu, dan Batu dalam Emerson).

Lebih luas dari definisi yang diusulkan oleh Ansell yang dikemukakan oleh Agrawan dan Lemos (2007) dalam Emerson yakni pemerintahan kolaboratif meliputi pemerintahan multipartner yang mencakup kemitraan antar negara, sektor swasta, masyarakat sipil serta penggabungan pemerintah dengan aturan tambahan seperti pemerintah dengan swasta, dan swasta dengan lembaga sosial, dan pengelolaan rezim bersama. Pada dasarnya, Governance tidak hanya menekankan pada keterlibatan Non Governmental Organization saja. Namun, konsep tersebut mengandung makna yang sangat kompleks yakni tidak sekedar pelibatan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan tetapi terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik (Keban, 2004:121-122).

Hasil Penelitian Terdahulu: Collaborative Governance Research

Penelitian yang dilakukan oleh Everingham et.al yang berjudul "Collaborative Governance of Ageing : Challenges for Local Government in Partnering with the Seniors'Sectors" menghasilkan temuan yakni perlunya pemerintah daerah

untuk berinvestasi dalam proses kolaborasi demi membangun infrastruktur sosial dan aset dalam rangka untuk mengembangkan fasilitas pemerintahan yang kolaboratif.

Artikel yang ditulis oleh Thomson et.al yang berjudul " Collaboration Process : Inside the Black Box" . Artikel ini banyak membahas tentang proses kolaborasi. Temuan dari penelitian ini yakni adanya lima dimensi variabel kompleks dalam proses kolaborasi meliputi pemerintahan, administrasi, otonomi, mutualitas, dan norma-norma. Penelitian ini memiliki satu persamaan dengan artikel yang penulis buat yakni sama-sama mengkaji tentang proses kolaborasi. Namun, artikel ini tidak spesifik mengkaji collaborative governance sehingga teori terkait collaborative governance tidak banyak.

Penelitian yang dilakukan oleh Newman et.al yang berjudul " Public Participation and Collaborative Governance" ini mengacu pada temuan dalam program partisipasi dan demokrasi ESRC. Penelitian tersebut mengeksplorasi proses partisipasi dalam forum musyawarah seperti panel user, forum pemuda, komite daerah yang dikembangkan sebagai sarana pendorong aktif. Temuan yang dihasilkan yakni membuka sejumlah isu tentang kendala pada pengembangan collaborative governance. Untuk memahami kendala ini, Newman et.all menyarankan perlunya mencari inisiatif partisipasi dalam konteks kebijakan pemerintah.

Artikel yang ditulis oleh Emerson et.al yang berjudul "An Integrative Framework for Collaborative Governance" menghasilkan temuan terkait 10 proposisi tentang interaksi dinamis antara komponen-komponen dalam kerangka dan diakhiri tentang implikasi dari kerangka kerja untuk teori, penelitian, evaluasi, dan praktek.

Artikel yang ditulis oleh Ansell dan Alison Gash yang berjudul "Collaborative Governance in Theory and Practice" melakukan elaborasi terhadap model kontingensi collaborative governance dengan mengidentifikasi variabel penting yang berpengaruh terhadap model tersebut.

BAB III TUJUAN DAN MANFAAT

Tujuan umum penelitian ini adalah melakukan pemetaan masalah manajemen APBD di Kota Malang pada aspek partisipasi masyarakat pada tahap penyusunan APBD, penatausahaan APBD pada tahap pelaksanaan APBD, dan evaluasi

pada tahap pertanggungjawaban akhir APBD. **Sedangkan tujuan khusus** penelitian ini adalah Menemukan Model Manajemen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis *Collaborative Governance* sebagai Driver untuk Mewujudkan Visi-Misi Pemerintah Kota Malang.

Pada konteks ini-*lah* penelitian ini memiliki makna (urgensi) yang sangat penting bagi pembangunan daerah dan manajemen APBD khususnya. Penelitian ini kami arahkan untuk menemukan Model Manajemen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis *Collaborative Governance* sebagai Driver untuk Mewujudkan Visi-Misi Pemerintah Kota Malang. Model ini akan dibangun berdasarkan masalah dilapangan (sebagaimana tradisi *grounded research*), dan akan diperkuat *framework* teoritis Collaborative Governance Regime (CGR).

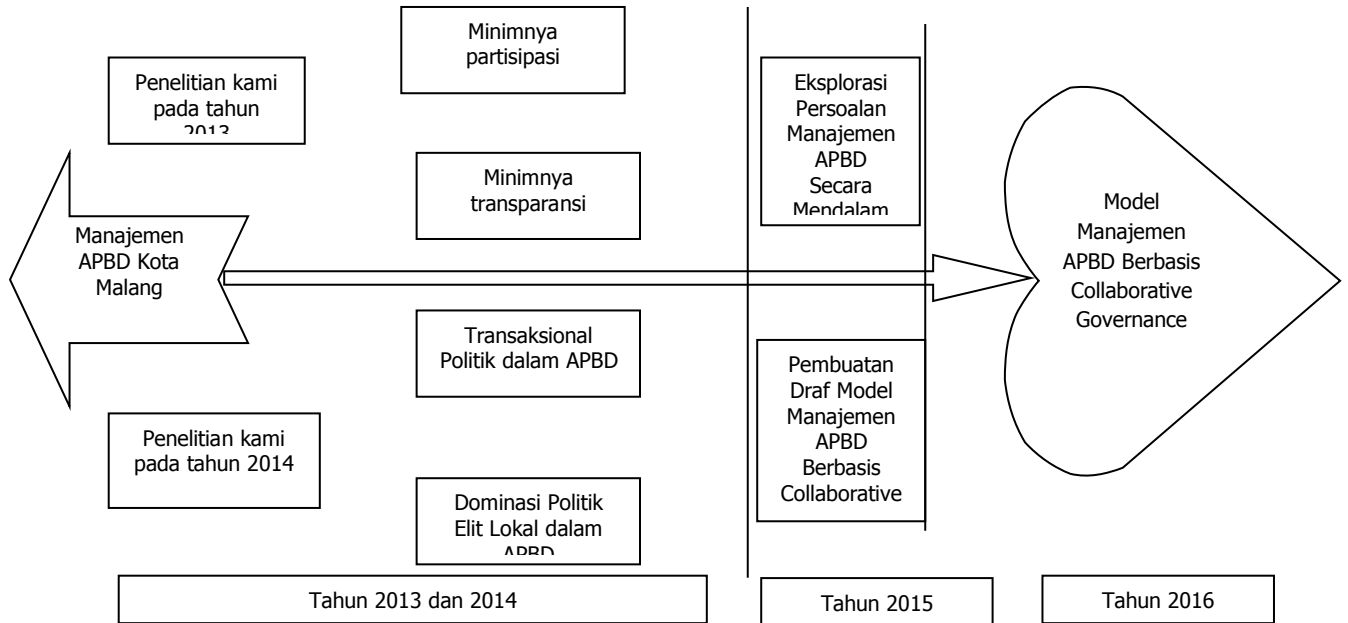
BAB IV METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif, dan pendekatan penelitian *grounded research*. Karena itu, kami akan menggambarkan persoalan-persoalan yang terjadi dalam manajemen APBD di Kota Malang melalui metode wawancara, observasi, FGD, dan dokumentasi. Data-data yang didapatkan melalui metode tersebut, kami akan menganalisisnya dengan teknik analisi terbuka dan teknik analisis berproses.

Adapun subyek penelitian adalah sebagai berikut: (1) Ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), (2) Pejabat Pengelolaan Keuangan Daerah (PPKD), (3) Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, dan (4) Ketua atau Anggota Badan Anggaran DPRD Kota Malang. Tentu saja kami akan memperkuat data-data dari informan tersebut dengan menggunakan data-data dokumentasi berupa kebijakan dan program kegiatan pemerintah Kota Malang yang berkaitan dengan manajemen APBD Kota Malang.

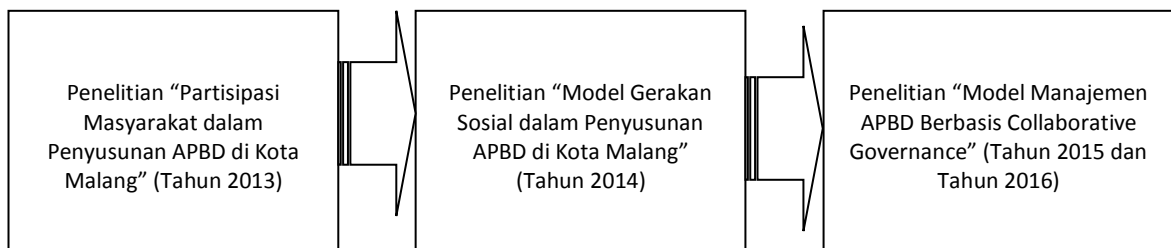
Berikut ini kami gambarkan *track record* penelitian dan target yang akan dicapai pada penelitian ini dalam bentuk fishbone diagram.

Diagram 3.1. Fishbone Penelitian



Sebagaimana yang digambarkan pada *fishbone diagram* di atas, bahwa penelitian ini bagian dari perjalanan penelitian yang pernah kami lakukan pada tahun 2013 dan 2014 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan APBD di Kota Malang. Karena itu, model manajemen APBD yang akan kami temukan dalam penelitian 2015 dan 2016 dapat dipertanggungjawabkan secara *track record* penelitian yang memadai. Berikut kami gambarkan proses perjalanan penelitian kami tentang Kebijakan APBD di Kota Malang hingga memunculkan ide baru untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang manajemen APBD Kota Malang pada tahun 2015 dan 2016.

Diagram 3.2. Road Map Penelitian



BAB V. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan APBD

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD adalah salah satu indikator utama untuk mengukur *good APBD arrange* (penyusunan APBD yang baik). Hal ini sudah ditegaskan oleh pemerintah melalui sejumlah peraturan perundang-undangan diantaranya UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan daerah, UU No. 11 tahun 2012 tentang penyusunan peraturan perundang-undangan, UU No 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, dan Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Melalui sejumlah peraturan perundang-undangan di atas, pemerintah mendesain mekanisme operasional partisipasi masyarakat kedalam bentuk prosedur teknis yaitu masyarakat dapat terlibat dalam penyusunan APBD melalui kegiatan musyawarah rencana pembangunan (musrenbang). Kegiatan musrenbang dilakukan secara bertahap yang diawali kegiatan musrenbang dusun, musrenbang desa, musrenbang kecamatan, dan musrenbang daerah. Masyarakat diberikan hak untuk terlibat aktif dalam semua tahap kegiatan musrenbang tersebut.

Berdasarkan peraturan pemerintah, tujuan pelaksanaan musrenbang adalah merumuskan program pembangunan berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, integrasi program pembangunan lintas sektor dan antara SKPD, dan mewujudkan APBD pro rakyat. Berdasarkan temuan lapangan, tujuan tersebut tidak dapat dicapai dengan baik karena disebabkan oleh kekuatan elit politik dan birokrasi yang masih kuat dalam menentukan arah pembangunan di Kota Malang. Lohk Mahfud, Anggota DPRD Kota Malang, menjelaskan musrenbang tidak seperti yang dibayangkan dalam literatur akademisi dan dalam aturan hukum yang ada.

Lohk Mahfud menjelaskan bahwa "secara teoritis, kegiatan musrenbang adalah upaya untuk menampung aspirasi masyarakat agar dijadikan sebagai tolok ukur kebijakan anggaran. Namun seringkali kegiatan musrenbang tidak efektif malah pemborosan anggaran. Hasil musrenbang tidak terlalu diperhatikan untuk dijadikan sebagai acuan kebijakan anggaran. Hasil musrenbang terputus karena banyaknya kepentingan-kepentingan elit yang tidak tampak namun berpengaruh pada lingkaran kekuasaan. Wali Kota harus memahami kepentingan-kepentingan elit, jika tidak penyusunan kebijakan anggaran tidak berjalan dengan baik, akan muncul protes yang alot. Wali Kota memahami hal itu dan mengikuti iklim seperti itu)".



Foto 4.1. Peneliti (Jainuri) sedang mewawancarai Lokh Mahfud (Anggota DPRD Kota Malang Periode 2009-2014) di Warung Kopi Cak Jo, Dau Malang.

Kegiatan musrenbang diakui sebagai kegiatan pemborosan anggaran daerah. Kegiatan musrenbang dinilai tidak efektif untuk menyusun program pembangunan berdasarkan aspirasi rakyat. Pernyataan anggota DPRD di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan musrenbang tidak efektif karena perilaku pragmatis elit politik dan sikap status quo kepala daerah (Wali Kota Malang). Wali Kota Malang mampu meredam kelompok-kelompok masyarakat yang dianggap ingin menjatuhkan kinerja dan kepemimpinannya dengan memberi jatah anggaran melalui APBD kepada kelompok-kelompok atau individu pragmatis di Kota Malang.

Wali Kota Malang sangat berpengaruh, dia mampu mengendalikan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Tiga lembaga ini telah disetting oleh Wali Kota agar mengikuti dan mentaati perintah dengan baik. Cara-cara yang dilakukan Wali Kota untuk mengendalikan tiga lembaga tersebut diantaranya menentukan format koalisi politik yang stabil. PDIP merangkul partai-partai berpengaruh seperti Partai Demokrat, dan Partai Golkar. Dengan format politik yang kuat maka Wali Kota mampu mengendalikan tiga lembaga tadi sehingga berdampak pada stabilitas politik yang stabil. Selain itu, memahami kepentingan lawan politik. Di era sekarang ini, kepentingan lawan politik adalah uang. Kepentingan ini selalu dipenuhi oleh Wali Kota melalui kebijakan anggaran.

Kekuatan politik elit lokal (Wali Kota Malang) di atas sangat berpengaruh menciptakan ruang semu demokrasi termasuk dalam pelaksanaan musrenbang. Perilaku kepemimpinan elit lokal seperti disampaikan di atas berpengaruh besar terhadap dinamika pelaksanaan musrenbang. Elit politik dan birokrasi tingkat kecamatan,

kelurahan, dan bahkan tingkat RW melaksanakan musrenbang tanpa makna demokrasi yang sebenarnya.

Bapak Suaib, Koordinator Forum Masyarakat Peduli Pendidikan-FMPP Kota Malang, mengatakan: "Masyarakat tidak pernah terlibat, walaupun ada kata-kata dari penyelenggara publik musrenbang sudah melibatkan masyarakat, tokoh-tokoh masyarakat, itu omong kosong, sama sekali tidak. Walaupun ada program itu pun tidak mencukupi dengan alasan APBD kurang dan dana perimbangan kurang. Dan yang kedua, walaupun ada itu pun tidak sesuai dengan kuota (program-pen) yang diajukan masyarakat misalnya bedah rumah. Bedah rumahkan bagian dari musrenbang".

Elit politik dan birokrasi tingkat kecamatan dan kelurahan tidak ingin melibatkan masyarakat dalam kegiatan musrenbang kelurahan dan kecamatan. Karena itu, masyarakat dijadikan sebagai objek dalam pelaksanaan musrenbang sehingga program yang diputuskan atau dibuat tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat yang sebenarnya. Kenapa elit politik dan birokrasi tidak melibatkan masyarakat dalam musrenbang?

Selain karena faktor perilaku elit yang tidak demokratis, hal ini juga dipengaruhi oleh minimnya pemahaman masyarakat terhadap makna dan pentingnya musrenbang. Lebih jauh Suaib mengatakan "Musrenbang tujuannya adalah untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat. Tapi praktiknya tidak seperti itu. Masyarakat tidak tau, apalagi musrenbangkel, tujuan musrenbangkel, dan sasaran musrenbangkel, kan masyarakat sangat awam dengan ini, masyarakat sangat-sangat awam...Jangankan masyarakat awam, RW saja gak tau".

Pada setiap laporan pelaksanaan kegiatan musrenbang tingkat kelurahan dan kecamatan selalu disampaikan "musrenbang telah dilaksanakan dengan demokratis karena melibatkan tokoh-tokoh masyarakat", padahal praktik yang dirasakan masyarakat tidak seperti yang disampaikan tersebut. Hal ini diakui oleh Bapak Suaib yang berhasil mendapatkan buku laporan pelaksanaan musrenbang kecamatan sukun sebagaimana pernyataannya berikut ini: "Akhirnya saya tau, kriteria-kriteria, saya baca semua. Ternyata yang ditulis (laporan kegiatan musrenbang-pen) tidak sesuai dengan di lapangan, seperti "pelaksanaan musrenbang dilaksanakan dengan melibatkan secara aktif tokoh-tokoh masyarakat masing-masing lima orang tiap kelurahan. Saya tidak pernah dilibatkan, tau-tau ini ada tokoh masyarakat, inikan fiktif. Jadi memang harus ada pembenahan-pembenahan masyarakat itu didorong dengan keberanian".

Peran aktif elit Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan sangat diharapkan sebagai pendamping dan penyalur aspirasi masyarakat tingkat kelurahan

justru mereka membangun koalisi kolusif dengan struktur formal kelurahan dan kecamatan. Bapak Suib menuturkan: "Nah gini mas, inilah karakter masyarakat di grass root, ditingkat bawah, kalau sudah diajak struktural mereka akan ikut dan menjadi pasif, sekalipun bertentangan, struktural mengajak bekerja saling menguntungkan".

Tidak sedikit ketua RW bermain dalam menentukan program pembangunan ditingkat kelurahan dengan saling menguntungkan (kolusifitas) diantar mereka. Permainan kekuasaan dan kewenangan tingkat bawah sangat mewarnai proses penyusunan program pembangunan. Wahyudi, ketua RT V Merjosari Lowok Waru, mengatakan: "Program pembangunan kelurahan hanya dimanfaatkan dan dinikmati oleh pemerintah kelurahan seperti LPMK, pemerintah kelurahan, dan tokoh-tokoh lain yang ikut bermain. Banyak mas yang ikut bermain. Mereka tidak bermain tidak mendapatkan keuntungan".

Kolusifitas struktur birokrasi di tingkat bawah semakin kelihatan pada saat pelaksanaan dan pengelolaan program. Mereka saling mendukung dalam pengelolaan yang tidak baik tapi menguntungkan mereka untuk memperbanyak pendapatan masing-masing. Segala upaya dilakukan termasuk pengklaiman program hasil swadaya masyarakat dan membuat laporan palsu. Wahyudi menceritakan kolusifitas tersebut seperti berikut ini: "Anggaran itu turun, tapi dipotong-potong sehingga yang nyampe hanya 10% sampai 11 %. Tapi harus lapor 100% makannya minta kwitansi kosong, yang minta kelurahan, RW, LPMK. Mereka kerjasama. Tempat program pembangunan difoto 0%. 0% itukan sarana tempat pembangunan hancur. Nah, kita mengerjakan itu dengan swadaya masyarakat. Anggaran dari kelurahan turun langsung meneruskan program swadaya masyarakat, tinggal difoto dan dijadikan laporan pertengahan, dan foto lagi hingga laporan akhir. Nah kita itu membuat kwitansi kosogan untuk kelurahan. Kwitansi kosong itu untuk laporan. Kita gak komplain, artinya walaupun kita komplain tidak diperhatikan. Saya pernah komplain, lah gak dikasih program, ini terus berjalan tiap tahun. Lahwong ini terjadi disetiap RT, kalau ada warga saya yang kritis gak dikasih apa-apa. Saya dan warga kritislah ternyata gak dapat apa-apa".

Kuatnya kolusifitas struktur tingkat bawah ini melahirkan program pembangunan tanpa arah dan tidak bermakna positif bagi rakyat. Program pembangunan hanya dijadikan sebagai lahan untuk mencari "uang" bagi elit-elit politik dan birokrasi yang tidak bertanggung jawab sehingga acapkali program tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Program yang ada ini (hasil Musrenbang Kecamatan-Pen) sudah dikerjakan tahun lalu. Program ini kok gak ada anggarannya padahal ini butuh. Program ini bukan hasil usul kami dari RT. RT gak tau apa-apa, loh wong kami

tidak diajak. Wah ini program abal-abal. Anggaran yang dicantumkan juga asal-asalan, gak sampai banyak seperti itu untuk membangun pafing. Kalau anggaran seperti ini dikeluarkan, kami sangat enak dan pembangunan jaya. Kami itu urunan membangun jalan depan rumah, 350.000 per rumah, urunan, kalau sampayan gak percaya coba datangi warga saya dan tanya. Kalau anggaran digelontorkan sesuai aturan yang ada wah mewah, kami swadaya. Kadang program pembangunan tergantung kedekatan, keluarga, teman, kenalan. Kalau tidak memiliki itu sulit mendapatkan program untuk pembangunan RT .

Di Kelurahan Merjosari Kecamatan Lowok Waru Kota Malang terdapat program pembangunan yang tidak dibutuhkan oleh masyarakat setempat yakni pembangunan Pall. Bagi warga Kelurahan Merjosari khususnya RWIII pembangunan Pall tidak terlalu penting karena di wilayah mereka masih memiliki area masing-masing untuk pembuangan kotoran. Namun, karena kepentingan sekelompok elit termasuk ketua RW dan pejabat kelurahan, maka pembangunan Pall tetap dijalankan meskipun mendapat perlawanan dari warga setempat. Wahyudi menceritakan seperti berikut ini: "Ada program di daerah kami tapi gak dibutuhkan oleh warga kami. Pembangunan Pall dari Bank Dunia dengan anggaran kurang lebih 300.000.000. Kenapa kami tidak membutuhkan Pall, karena perumahan kami masih sangat luas, Pall hanya cocok untuk daerah perumahan yang sempit, yang tidak memiliki area untuk pembuangan kotoran. Sedangkan kami masih sangat luas, masing-masing warga memiliki pembuangan kotoran. Selain alasan perumahan belum padat, wilayah kami tidak ada air yang mengalir, Pall itu butuh air yang mengalir. Kami khawatir pembangunan Pall melalui proyek, proyek sekarang ini mencari keuntungan dengan melalui pembelian sarana dan prasarana yang ala kadar. Nah, ini kan sangat resiko untuk masadepan warga perumahan. Nah, karena itu warga ditempat saya menolak akhirnya dipindah di RW dan RT sebelah, tapi tetap dilawan sama warga meskipun ada beberapa RT dan RW yang setuju. Warga saya demo menolak pembangunan Pall. Artinya gini, proyek pembangunan Pall itu maju kena dan mundur juga kena. Mau maju di demo warga, mau mundur anggaran sudah banyak dikeluarkan".

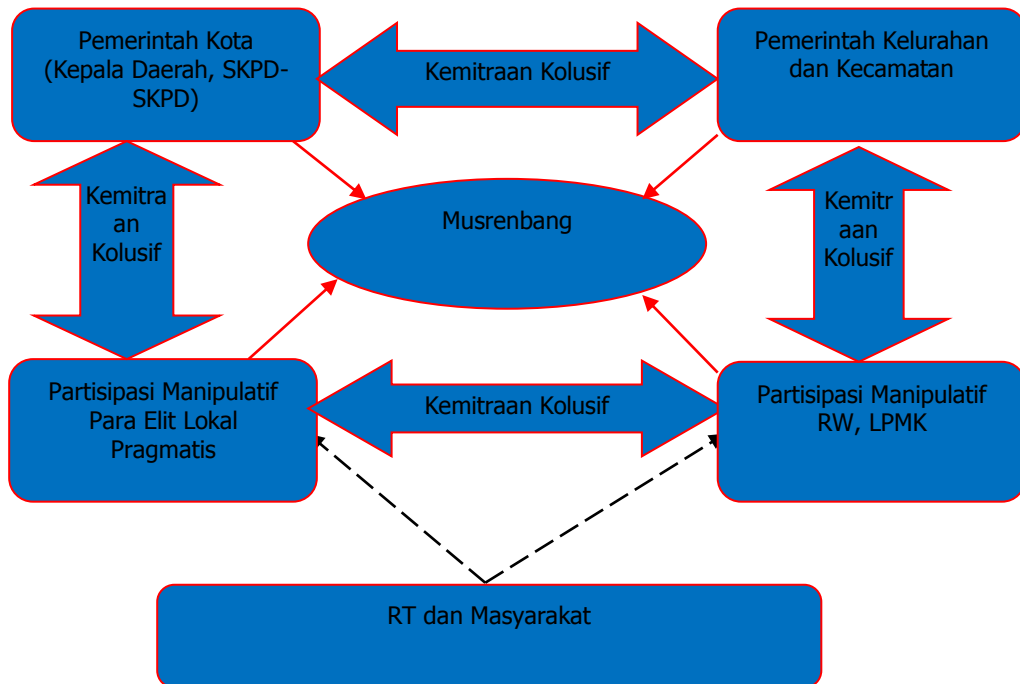


Foto 4.2. Anggota Peneliti (Salahudin) mewawancarai Rofiq (Sekretaris PAN Kota Malang) dan Mujahidin (Pengurus Muhammadiyah Kota Malang) di Warung Kopi Cak Jo, Dau Malang.

Warga di sekitar daerah pembangunan Pall menginginkan untuk dibangun Mushollah sebagai tempat ibadah. Keinginan tersebut tidak dapat diwujudkan karena lokasi pembangunan Mushollah dibangun Pall. Pembangunan Pall menyingkirkan pembangunan Mushollah. Warga kami punya rencana ingin membangun Mushollah, sudah punya tabungan 3.000.000 dari swadaya warga. Di RTnya Baryo ini menginginkan sebuah Mushollah karena memang supaya tidak jauh, tau-tau ditempat yang mau dibangun Mushollah dibersihkan, di tempat itu ada alat deko. Warga senang, waduh mau dibangun Mushollah, warga berduyung-duyung mengumpulkan konsumsi, setelah tau tempat itu mau dibangun Pall, warga semua marah. Katanya di atas Pembangunan Pall akan dibangun Mushollah, sekarang ini masih gejolak, masyarakat pendukung pembangunan Pall bilang saya tidak menerima suap sepersen pun.

Program pembangunan tanpa usulan masyarakat (tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat) mendapat banyak perlawanan dan tidak berdampak baik pada keberlanjutan pembangunan daerah, justru sebaliknya menciptakan masalah baru dalam pembangunan daerah. Kolusifitas struktur ditingkat bawah termasuk ketua RW melakukan segala upaya untuk mendapatkan keuntungan. Dampak Pembangunan Pall ini sangat luas, sampai-sampai saya kres dengan ketua RW...karena ketua RWsetujuh saya tidak setuju Pall dibangun di depan rumah tadi. Kita beda pendapat dengan RW, Pall gak jadi dibangun namun pindah ditempat lain meskipun tetap mendapat perlawanan warga.

Penjelasan beberapa informan penelitian di atas menunjukkan bentuk relasi masyarakat dan pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan musrenbang dapat digambarkan dalam bentuk bagan berikut ini.



Gambar 4.1. Relasi pemerintah daerah dan masyarakat dalam Kegiatan Musrenbang tahun 2014 di Kota Malang.

Relasi di atas menunjukkan pelaksanaan musrenbang tidak berjalan sesuai aturan hukum yang berlaku. Faktor-faktor yang menyebabkan musrenbang tidak berjalan sesuai aturan hukum yang berlaku adalah sebagai berikut: (1) perilaku kepemimpinan status quo elit lokal, (2) pragmatisme elit lokal, dan (3) kolusifitas antara struktur pemerintah. Faktor-faktor tersebut menyebabkan program pembangunan daerah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan efektifitas program tidak berdampak signifikan terhadap pembangunan daerah Kota Malang.

Pelaksanaan musrenbang semakin jauh dari hakikat demokrasi karena pemerintah membatasi masyarakat untuk terlibat dalam kegiatan musrenbang. Menurut pemerintah Kota Malang, tidak harus semua masyarakat terlibat dalam pelaksanaan musrenbang. Masyarakat yang diundang pada kegiatan musrenbang tingkat kelurahan adalah RW dan LPMK. Dua unsur masyarakat ini dianggap telah mewakili kepentingan masyarakat seutuhnya. Aspirasi RW dan LPMK ditampung pemerintah kelurahan untuk diajukan pada kegiatan musrenbang kecamatan. Didik Supriadi, sekretaris Kelurahan

Merjosari, mengatakan: "Musrenbang tingkat kelurahan terlibat RW dan LPMK. Tetapi tidak semua kepentingan RW ditampung oleh kelurahan. Sekarang ini pembangunan berbasisan permukiman atau wilayah. Tetapi masyarakat dapat membuat proposal untuk disampaikan kepada pemerintah kota".

Pernyataan informan penelitian di atas menunjukkan bahwa tidak semua aspirasi yang disampaikan menjadi bagian penting untuk ditampung sebagai hasil musrenbang kelurahan. Aspirasi yang disampaikan harus berdasarkan wilayah bukan kepentingan masyarakat secara kelompok atau golongan. Menurut Didik Supriadi pemerintah kelurahan mengharuskan RW dan LPMK membuat rincian program sesuai wilayah sebagaimana pernyataan berikut ini: "Makannya tiap RW dan LPMK itu memiliki list pada setiap wilayah. Nanti dikaitkan dengan dokumen pembangunan, bahasa yang lebih tepat sesuai dengan rencana pembangunan jangka menengah".

Berdasarkan pernyataan Didik Supriadi di atas RW dan LPMK membuat rincian program untuk dikaitkan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Menurut Didik Supriadi pembuatan rincian program bertujuan untuk menghindari carut marut kegiatan musrenbang. Didik Supriadi mengatakan: "Untuk menghindari carut marut kami kondisikan peserta yang ada sehingga musrenbang tidak ada perdebatan yang tidak diperlukan lagi, setiap RW itu menentukan prioritas sendiri-sendiri. Lah prioritas itulah yang ditawarkan ke kelurahan, jadikan sudah tau.....waktu naik ke musrenbang tinggal diluruskan dari kelurahan, bappeda, kecamatan, sehingga pembangunan nanti harus berkesinambungan, tidak sepotong-sepotong, misalnya dana ini untuk pembangunan kalau tidak berkesinambungan percuma. Tingkat RW (wilayah) sudah ditentukan, tinggal diluruskan, akhirnya berjalan dengan baik. seperti itu. Tinggal nanti kelurahan menentukan prioritas pembangunan yang akan dibiayai SKPD-SKPD terkait.

Cara pandang Didik Supriadi diperkuat Eko Wahyudi, kasi PMK Kelurahan Dinoyo, sebagai berikut: "Yang kami lakukan pada saat musrenbang ya sesuai dengan apa yang dinsruksikan oleh pemkot. Program apa yang perlu diprioritaskan itu yang kami fokuskan, jadi pada pelaksanaan musrenbang berjalan dengan baik, tidak ada konflik, perdebatan yang panjang. Kepentingan semua satu pada pembangunan kelurahan Dinoyo. Kalau ada persoalan hanya sedikit seperti pada saat dialog ada perbedaan pendapat antar peserta. Tetapi semua dapat diatasi dengan baik, terlaksana dengan baik. Peserta musrenbang dikhususkan LPMK, RW. Pada musrenbang tingkat kecamatan kami mengirim delegasi seperti ketua LPMK".

Terlihat cukup jelas tujuan pemerintah kelurahan agar RW dan LPMK membuat rincian program per wilayah adalah untuk mewujudkan stabilitas pelaksanaan musrenbang kelurahan. Bagi pemerintah kelurahan perdebatan panjang antara peserta adalah contoh pelaksanaan musrenbang yang tidak efektif. Pemerintah kelurahan ingin menghindari perdebatan panjang antara peserta musrenbang dengan tujuan dapat memiliki persepsi yang sama tentang program-program strategis kelurahan untuk dibahas lebih lanjut pada musrenbang kecamatan.

Delegasi kelurahan untuk ikut serta pada kegiatan musrenbang tingkat kecamatan harus memiliki pemahaman dan persepsi yang sama dengan pemerintah kelurahan. Berikut pernyataan Didik Supriadi: "Tingkat kecamatan, kami kirim delegasi biasanya dari unsur PKK, LPMK, sehingga nanti jadi kegiatan tingkat kecamatan. Di kecamatan nanti di kelurahan ini dibangun ini". Cara pandang pemerintah tingkat Kota (Bappeda) sama dengan pemerintah tingkat kelurahan, tidak semua masyarakat terlibat dalam kegiatan musrenbang kota. Cukup masyarakat tertentu yang dianggap mewakili.

Sailendra mengatakan: "Dari unsur masyarakat kami undang media massa, perguruan tinggi, dan MUI. Sedangkan ormas seperti Muhammadiyah dan NU tidak kami undang karena sudah diwakili MUI. Menurut kami MUI itu mewakili kebutuhan dan kepentingan ormas".

Menurut Sailendra, kepentingan masyarakat yang diakomodir melalui musrenbang kelurahan dan kecamatan ditampung serta dijadikan bagian dari RKPD yang dibagi kedalam dua bentuk program yaitu program fisik dan non fisik. Meskipun demikian, tidak semua program yang ditetapkan dalam RKPD dapat dibiayai melalui APBD. Berikut uraian Sailendra: "Ada dua kategori program yang harus diusulkan masyarakat, satu program fisik, dan program non fisik. Program fisik berupa pembangunan jalan, irigasi, pafing, dan bangunan-bangunan fisik yang lain. Kalau yang non fisik berupa pemberdayaan masyarakat seperti pelatihan dan keterampilan. Dua program itu ditampung dan dijadikan sebagai program untuk ditembuskan kepada SKPD-SKPD terkait. Tetapi, khusus yang fisik, program yang dapat ditampung tidak lebih dari tiga program per kelurahan. Ditingkat kota, tiga program itu kami konsultasikan dengan PU, dari tiga itu biasanya PU mengambil satu program per kelurahan. Tetapi ketiga program tadi masuk pada RKPD. Yang dibiayai pasti satu program. Tapi, apakah masyarakat mendapat program hanya itu, tidak. Kita punya program yang non fisik, nah program non fisik ini kami tembuskan pada dinas sosial BKBPM seperti pelatihan. Cuma seperti pelatihan tidak sendir-sendiri tiap kelurahan.

Misalnya sepuluh kelurahan yang mengusulkan program pelatihan menjahit maka dijadikan satu pada kegiatan tingkat kota”.

Karena itu, program fisik usulan masyarakat melalui musrenbang hanya dapat dibiayai APBD tidak lebih dari tiga program per kelurahan. Dinas Pekerjaan Umum merupakan penentu utama dalam menentukan program fisik yang dapat direalisasikan melalui APBD. Sedangkan program non fisik, direalisasikan melalui SKPD-SKPD terkait dengan prinsip pelaksanaan secara kolektif tingkat Kota (bukan per wilayah atau kecamatan dan kelurahan).

Menurut Sailendra, program usulan masyarakat tidak hanya ditampung pada dua program fisik dan non fisik seperti yang dijelaskan di atas. Sebagai bentuk komitmen pemerintah Kota Malang dalam memberdayakan kehidupan masyarakat, maka disiapkan dana hibah sebesar Rp. 500.000.000 per kelurahan untuk membiaya program-program masyarakat di setiap kelurahan. Sailendra menjelaskan: “Kami punya program dana hibah 500 juta per kelurahan Dana itu disampaikan pada kelurahan. Masyarakat mau menggunakan untuk apa terserah masyarakat tetapi tetap melalui koridor musrenbang. Ada tiga jalur, satu melalui pembiayaan SKPD, APBD, dan melalui dana hibah itu. Dari ketiga jalur itu program masyarakat yang diusulkan melalui musrenbang terakomodir oleh pemerintah termasuk melalui dana hibah 500 juta per kelurahan”.

Melalui dana hibah di atas, kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang diusulkan melalui musrenbang dapat diakomodir dan diimplementasikan. Meskipun demikian, diakui Sailendra, RKPD yang dibuat tidak seratus persen dapat diakomodir dalam kebijakan APBD karena akan berbenturan dengan kepentingan-kepentingan politik dari elit politik dan birokrasi. Kepentingan politik elit politik dan birokrasi mengalahkan sistem dan prosedur yang ada. Persoalan-persoalan ini akan diuraikan dibawah ini.

Persepsi pemerintah kelurahan dan pemerintah Kota Malang seperti yang dijelaskan di atas mendorong terbentuknya partisipasi manipulatif dalam kegiatan musrenbang yakni unsur masyarakat yang terlibat dalam kegiatan Musrenbang adalah masyarakat (LPMK dan RW) dan mereka memiliki persepsi (kepentingan) yang sama dengan persepsi (kepentingan) pemerintah. Masyarakat tersebut didesain oleh pemerintah untuk memiliki pandangan yang sama didalam merumuskan kebijakan dan program pembangunan daerah. Karena itu, program pembangunan tidak murni berdasarkan aspirasi masyarakat Kota Malang.

2. Penatausahaan Pelaksanaan APBD

Indonesia memiliki kekayaan bumi yang berlimpah di darat dan di laut. Banyak negara maju yang "*ngemis*" bumi Indonesia. Mereka (negara maju) berlomba-lomba ingin mendapatkan bagian dari kekayaan Indonesia. Indonesia "*baik hati*"; karena itu tidak ingin kekayaan dimiliki hanya dinikmati sendiri sehingga negara maju diberi kesempatan untuk menikmati bumi Indonesia mulai dari tambang emas, mutiara hitam, pasir besi, minyak, batu bara, hingga batu kerikil untuk pembangunan gedung. Kebaikan hati Indonesia berdampak pada besarnya pendapatan negara tetapi memiskinkan masyarakat. Pasca reformasi, APBN Indonesia tercatat sebesar Rp. 1.200 triliun dan PDB mendekati Rp. 7.000 triliun, tetapi kemiskinan justru meningkat menjadi 31 juta lebih orang. Fenomena ini menunjukkan buruknya pengelolaan keuangan negara termasuk pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk kesejahteraan masyarakat.



Foto 4.3. Peneliti (Jainuri) bersama Kepala Bagian Data dan Evaluasi Bappeda Kota Malang

Menteri keuangan melaporkan sisa lebih penggunaan anggaran (SILPA) APBD Tahun Anggaran 2012 mencapai Rp 99, 24 Triliun. Besarnya silpa APBD menunjukkan buruknya kinerja pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah. Buruknya pengelolaan keuangan daerah semakin diperparah dengan adanya sikap buruk pemerintah daerah dalam implementasi (*realisasi*) anggaran daerah (APBD). Tidak jarang pemerintah daerah menghabiskan anggaran melalui kegiatan proyek tanpa memperhitungkan dampak positif bagi pembangunan daerah. Mendekati akhir tahun anggaran, unit-unit pemerintah gencar menghabiskan anggaran tanpa didasari tujuan

yang jelas untuk pembangunan daerah, sehingga banyak dijumpai penyimpangan pengelolaan keuangan negara/daerah. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melaporkan, meskipun di tahun 2012 pengelolaan keuangan daerah semakin membaik, namun banyak pemerintah daerah kategori tidak wajar (TW) dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan anggaran yang buruk berdampak luas pada pembangunan daerah termasuk tingginya angka kemiskinan dan buruknya sumber daya manusia Indonesia. Berdasarkan laporan Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (bappenas) masyarakat miskin Indonesia di tahun 2012 mencapai 29.13 Jiwa. Angka kemiskinan tersebut tersebar diberbagai daerah. Jumlah terbesar penduduk miskin sebesar 57,8 persen berada di pulau Jawa. Lalu sebanyak 21 persen di Sumatera, 7,5 persen di Sulawesi, 6,2 persen di Nusa Tenggara, 4,2 persen di Maluku dan Papua dan angka terkecil sebesar 3,4 persen tersebar di Kalimantan. United Nations Development Programme mencatat indek pembangunan manusia (IPM) Indonesia menempati urutan ke-121 di seluruh dunia. IPM Indonesia masuk kategori menengah. Peringkat Indonesia tersebut setara dengan negara-negara di Karibia dan Afrika Selatan.



Foto 4.4. Pelaksana penelitian (Salahudin) mewawancarai Baihaqi (Kepala Bidang Anggaran BPKAD Kota Malang)

Data-data normatif di atas jauh lebih parah apa yang terjadi di lapangan. Contoh kasus, 95 warga di Distrik Kwor, Kabupaten Tambrau, Papua Barat, meninggal akibat busung lapar. Di Nusa Tenggara Timur (NTT), Nusa Tenggara Barat (NTB), dan bahkan dipulau Jawa masih dijumpai warga meninggal atau sakit karena busung lapar. Selain itu, banyak kasus ketidak layakan sarana dan prasaran pendidikan diberbagai daerah.

Di Kota Malang, pengelolaan APBD juga dinilai masih buruk. Hal ini ditunjukkan oleh hasil diskusi peneliti dengan kepala bagian anggaran BPPKAD, Baihaqi,

SE.,MM., berikut ini. Menurut Baihaqi bahwa buruknya pengelolaan keuangan daerah disebabkan kinerja buruk pemerintah daerah dalam pengelolaan anggaran. Hemat penulis, terdapat tiga faktor yang melatar belakangi kinerja buruk pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, yaitu (1) minimnya pemahaman pemerintah daerah (SDM) tentang pengelolaan keuangan daerah, (2) sistem penganggaran yang rigid, dan (3) pengaruh politik dalam pengelolaan anggaran.

Minimnya SDM pendukung

Menurut Baihaqi, sumber daya manusia adalah hal yang terpenting dalam sebuah organisasi. Baik-buruknya organisasi sangat ditentukan baik-buruknya kinerja manusia yang ada didalamnya. Membangun organisasi dibutuhkan SDM yang berkualitas, profesional, dan bervisi jangka panjang termasuk dalam pengelolaan kebijakan anggaran. Banyak pemerintah daerah tidak memiliki SDM pendukung implementasi kebijakan APBD sehingga anggaran tidak dapat direalisasikan dengan baik. Banyak faktor yang menyebabkan pemerintah daerah tidak memiliki SDM yang baik, diantaranya pola rekrutmen SDM yang tidak berdasarkan analisis kemampuan. Pemerintah daerah rekrutmen SDM masih mengedepankan sikap kolusifitas sehingga tidak jarang dijumpai unit-unit pemerintah ditempati SDM yang tidak memiliki kemampuan baik dalam pengelolaan anggaran berbasiskan kegiatan dan kebutuhan strategis untuk pembangunan daerah.



Foto 4.5. Pelaksana penelitian (Salahudin) mewawancarai Kepala Bidang Data dan Evaluasi Kota Malang)

Sistem penganggaran yang *rigid*

Sistem penganggaran pemerintahan daerah dinilai sangat *rigid* sehingga implementasi (realisasi) anggaran tidak dapat dilaksanakan sebagaimana yang sudah diatur dalam kebijakan APBD. Pengguna anggaran harus melalui proses dan waktu panjang untuk mendapatkan anggaran karena harus menyiapkan syarat-syarat legalitas yang harus dipenuhi untuk realisasi anggaran. Apabila pengguna anggaran tidak melalui sistem termasuk memenuhi syarat legalitas, maka akan berdampak pada sanksi yang harus diterima.

Karena itu, pengguna anggaran (apalagi SDM yang tidak berkualitas) seringkali tidak ingin pusing dengan aturan sehingga anggaran tidak dapat direalisasikan. Masyarakat (apalagi yang tidak paham tentang mekanisme anggaran) semakin kesulitan untuk mendapatkan anggaran. Masyarakat mendapatkan anggaran harus melalui proses sesuai aturan hukum yang baru. Kebutuhan masyarakat yang insidental tidak dapat dibiayai melalui APBD karena tidak melalui sistem. *Rijiditas* anggaran menyebabkan pemerintah dan masyarakat kesulitan untuk akses anggaran.

Kuatnya pengaruh politik

Mengingat kebijakan anggaran bagian dari politik, maka implementasi (realisasi) anggaran sarat dengan kepentingan politik. Kepentingan politik menentukan realisasi anggaran. Banyak program-program besar pemerintah daerah tidak dapat direalisasikan karena dihambat kepentingan politik *stakeholder*. Kepala daerah dan DPRD adalah dua *stakeholder* yang berkepentingan langsung dengan kebijakan anggaran. Acapkali kepala daerah dan DPRD tidak harmonis dalam pengelolaan anggaran. Mereka mengedepankan kepentingan masing-masing. Kepala daerah membawa visi yang berbeda dengan DPRD. Kebijakan anggaran dikelola berdasarkan kepentingan, bukan kinerja dan kebutuhan penting untuk pembangunan daerah. Perbedaan kepentingan dan visi memperburuk pengelolaan keuangan daerah sehingga kebijakan anggaran diimplementasikan tanpa arah yang jelas.

Tiga faktor yang dijelaskan di atas memperburuk pengelolaan keuangan daerah sehingga APBD tidak dapat direalisasikan dengan baik terutama untuk menopang kesejahteraan masyarakat. Andai saja pemerintah daerah memiliki komitmen untuk mengelola anggaran dengan baik, diyakini persoalan-persoalan sosial ekonomi di Kota Malang dapat diatasi dengan baik.

3. Evaluasi (pertanggung jawaban) APBD

Menurut Baihaqi, anggota tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) Kota Malang, bahwa pertanggung jawaban APBD merupakan tahap penting untuk menilai, mengukur, menyidik, dan memeriksa kinerja pemerintah daerah. Pertanggung jawaban pemerintah daerah (Kepala Daerah khususnya) dibagi dalam dua bentuk yakni pertanggung jawaban akhir tahun anggaran dan pertanggung jawaban akhir masa jabatan. Dua pertanggung jawaban tersebut bermuara pada kewajiban kepala daerah untuk memberikan pertanggung jawaban kepada legislatif dan masyarakat. Pertanggung jawaban akhir tahun terkait dengan bagaimana pelaksanaan program dan anggaran pada tahun tertentu dengan berlandaskan pada sinkronisasi realisasi RKPD dengan APBD dan perbandingan antara pendapatan dengan belanja daerah. Secara umum, pemerintah daerah dianggap kinerja baik sejauh RKPD dapat direalisasikan dengan optimal melalui APBD secara proposional dan sejauh pemerintah daerah memiliki pendapatan yang lebih dari belanja daerah (*surplus*).



Foto 4.6. Peneliti (Jainuri) di depan Kantor Kesbangpol Kota Malang

Sama halnya dengan pertanggung jawaban akhir tahun anggaran, pertanggung jawaban akhir masa jabatan berlandaskan pada sinkronisasi RPJMD dengan APBD selama lima tahun anggaran, dan sejauhmana perkembangan pembangunan daerah. Pemerintah daerah dianggap kinerja baik, sejauh RPJMD dapat direalisasikan dengan baik dan optimal serta pembangunan berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Selama ini, dinilai pertanggung jawaban pemerintah daerah melalui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) hanya formalitas tanpa makna untuk keberlanjutan pembangunan daerah. Karena itu, untuk memahami kinerja pemerintah (selama satu tahun anggaran khususnya) dibutuhkan peran aktif legislatif melalui fungsi pengawasan dan peran *civil society* seperti

LSM, Ormas, dan media untuk memahami kinerja pemerintah daerah secara kritis, obyektif, dan berdasarkan aturan hukum yang berlaku sehingga pertanggung jawaban memiliki makna untuk keberlanjutan pembangunan daerah.

Kebijakan otonomi daerah tidak bermakna baik tanpa diikuti manajemen anggaran (APBD) yang baik dalam tahap penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban. Sudah saatnya pemerintah daerah *memenej* APBD dengan baik yakni menyusun secara partisipatif, mengarahkan anggaran untuk berpihak kepada rakyat (*pro poor*), melaksanakan dan menatausaha anggaran dengan profesional, memperhatikan asas efektif, dan mengedepankan prinsip efisiensi sehingga dapat dipertanggung jawaban dengan baik dan berdampak pada pembangunan daerah. Selain itu, dibutuhkan peran DPRD, LSM, Ormas, Tokoh-Tokoh masyarakat, media massa, perguruan tinggi, dan partai politik untuk ikut serta dan mengawasi APBD agar sesuai kebutuhan untuk kesejahteraan masyarakat.

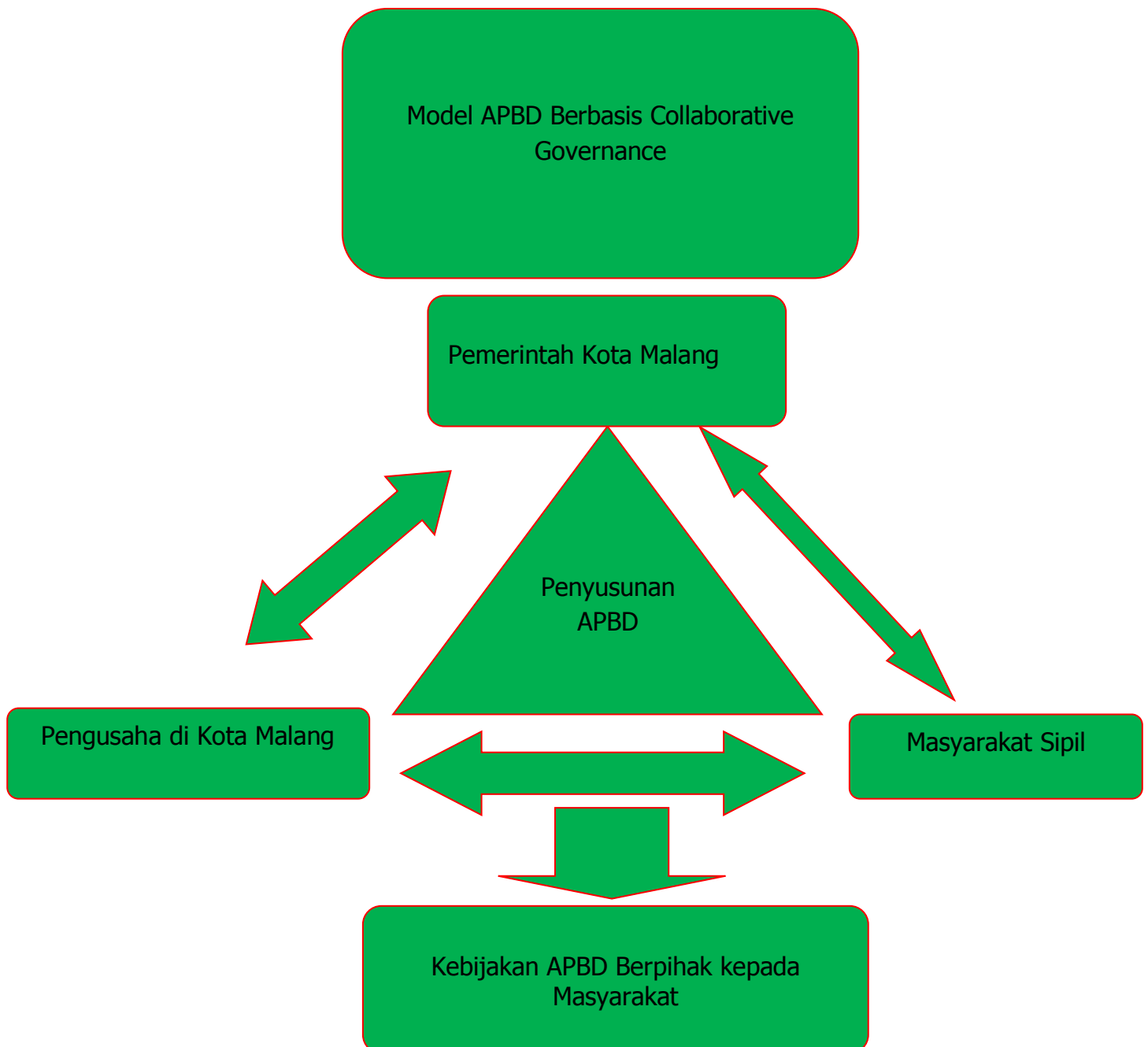


Foto 4.7. Peneliti (Jainuri) didepan Kantor Pemerintah Kota Malang

Mewujudkan kebijakan anggaran daerah (APBD) yang berpihak kepada masyarakat, dibutuhkan relasi baik masyarakat sipil dan pemerintahan daerah yaitu relasi partisipatif, persamaan, dan berkeadilan. Hubungan partisipatif yaitu masyarakat sipil termasuk ormas ikut terlibat di dalam kegiatan musrenbang dan penyusunan RKPD, KUA, PPAS, RAPBD. Hubungan persamaan yaitu masyarakat sipil dan pemerintah daerah memiliki posisi yang sama dalam kegiatan musrenbang dan penyusunan RKPD, KUA, PPAS,

RAPBD. Relasi berkeadilan yaitu masyarakat sipil dan pemerintah daerah berinteraksi untuk menyusun kebijakan APBD berdasarkan pada prinsip keadilan. Di bawah ini digambarkan upaya dan model relasi masyarakat sipil dan pemerintah yang menjunjung tinggi nilai partisipatif, persamaan, dan keadilan dalam penyusunan kebijakan APBD di Kota Malang sehingga berpihak kepada masyarakat.

Gambar 4.2. Model APBD Berbasis Collaborative Governance di Kota Malang



BAB VI KESIMPULAN

Akhirnya peneliti menyimpulkan bahwa manajemen kebijakan APBD di Kota Malang masih dinilai tidak sejalan dengan peraturan perundang undangan. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD masih sangat minim sehingga APBD Kota Malang tidak berpihak kepada kepentingan pembangunan Kota Malang. Pemerintah Kota Malang juga dinilai belum mampu mengedepankan tatakelola APBD yang baik (*good management of APBD*). Pemerintah belum mampu merealisasikan anggaran secara optimal sesuai peraturan perundang-undangan. Disisi lain, pemerintah kota malang tidak mampu mempertanggung jawabkan realisasi anggaran secara akuntabel.

Pemerintah daerah perlu kedepankan komitmen kuat untuk mengelola anggaran sehingga berdampak luas pada pembangunan daerah. Hemat saya, di era demokrasi seperti sekarang ini, salah satu jalan nyata untuk membangun komitmen pemerintah daerah dyaitu melalui *political will* rakyat untuk memilih pemimpin yang amanah, cerdas, dan profesional dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan (melindungi, melayani, dan mengayomi). Selama rakyat tidak memilih pemimpin seperti yang disampaikan tersebut, selama itu-pula rakyat tidak memiliki pemerintah daerah yang komitmen dalam menjalankan tugas dan fungsi termasuk pengelolaan keuangan daerah dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Jainuri, 2014. Negara versus Masyarakat Sipil: Perlawanan Masyarakat Sipil terhadap Pemerintah Daerah Kota Malang dalam Penyusunan Kebijakan APBD, dan dalam modernisasi pasar Dinoyo.

Fasial Sanapiah, 1990, Penelitian Kualitatif, Dasar – Dasar dan Aplikasinya, Yayasan Asah Asih Asuh , Malang

Gulo, W. 2002. Metode Penelitian, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Lexey, Moleong. 2001 Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung.: Remaja Rosdakaria.

Soehartono, Irawan. 2002. Metode Penelitian Sosial. Bandung.

Jurnal:

Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh, 2011. "An Integrative Framework for Collaborative Governance". Dipublikasikan oleh Oxford University Press on behalf of The Journal of Public Dministration Research and Theory.

Peraturan Pemerinatahan:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja

UUNomor 5 Tahun1979 Tentang Desa

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960 dan Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969

Surat Edaran Mendagri 5/1/1969, tepat pada tanggal 29 April 1969, tentang Pokok-pokok Pembangunan Desa