

© 2004 Umar Mansyur
Makalah pribadi
Pengantar ke Falsafah Sains (PPS702)
Sekolah Pasca Sarjana / S3
Institut Pertanian Bogor
Mei 2004

Posted 30 May 2004

Dosen:
Prof. Dr. Ir. Rudy C. Tarumingkeng (penanggung jawab)
Prof. Dr. Ir. Zahrial Coto
Dr Ir Hardjanto

REFORMASI SISTEM PENGANGGARAN DAERAH BERBASIS KINERJA DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DI KOTA MAKASSAR

Oleh:

Umar Mansyur

P063020041

umarmansyur@hotmail.com

1. PENDAHULUAN

Beberapa tahun terakhir ini Bangsa Indonesia menghadapi berbagai masalah yang terjadi secara bersamaan, baik sosial, ekonomi dan politik di berbagai daerah. Permasalahan tersebut antara lain meningkatnya jumlah penduduk miskin dan pengangguran, melemahnya kegiatan produksi dan produktivitas masyarakat dan dunia usaha, menurunnya pelayanan prasarana dan sarana umum akibat mengecilnya penerimaan pemerintah daerah termasuk PAD, menurunnya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, serta emurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Berbagai upaya ditempuh untuk memecahkan berbagai masalah tersebut dan salah satu diantaranya adalah dengan menganalisa sistem keuangan daerah termasuk didalamnya sistem penganggarannya (*budget system*).

Anggaran menjadi penting, karena anggaran adalah berkaitan dengan uang. Seni penganggaran dalam pemerintah sangat utama dalam suatu proses

membelanjakan sumberdaya keuangan yang terbatas dalam bentuk aktivitas dan jasa yang paling efektif memenuhi kebutuhan massa untuk dilayani. Alokasi sumberdaya keuangan antar area (jasa atau layanan) daerah adalah suatu pernyataan kebijakan publik.

Kebijakan pokok, perencanaan dan pengendalian dokumen anggaran untuk daerah manapun menyebabkan anggaran sering disebut suatu operasionalisasi rencana. Yaitu digunakan untuk merencanakan dan memandu suatu daerah melalui/sampai tahun fiskal yang akan datang dan bertindak sebagai basis untuk pelaporan keuangan kepada dewan daerah, Kementerian Keuangan, Pengembangan Regional, dan warga negara pada suatu daerah.

Indonesia mempunyai tradisi yang sangat kaya untuk pembuatan keputusan, khususnya pada tingkat lokal (kabupaten/kota). Namun demikian, pemerintah daerah harus lebih bersungguh-sungguh dalam melakukan penyebarluasan informasi publik dan partisipasi masyarakat sebagai komponen dari kegiatan mereka. Karena pemerintah daerah Indonesia dalam proses transisi menuju proses kemandirian, daerah yang mandiri bertanggung jawab terutama terhadap masyarakatnya daripada kepada Departemen Dalam Negeri. Pada saat ini penting sekali masyarakat daerah mendapat informasi dan apabila disampaikan dengan cara yang jelas dan bertanggung jawab, maka mereka bisa mempengaruhi pembuatan keputusan anggaran.

Dasar-dasar ini dirangkum sedemikian rupa oleh sebagian besar pemerintah daerah dalam mempersiapkan anggaran pembangunan mereka. Peraturan Pemerintah No. 9/1992 yang dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri menyebut enam langkah proses partisipasi yang dimulai dari tingkat daerah dan berakhir pada tingkat nasional pada akhir tahun dengan alokasi anggaran pembangunan. Fase pertama melibatkan pertemuan kecamatan dan desa guna mencari/mengidentifikasi proposal untuk pengembangan proyek. Lokakarya kemudian diselenggarakan pada urutan proyek setingkat kota/kabupaten. Kemudian proyek tersebut diseleksi untuk pendanaan daerah, dimana pada fase ini merupakan usulan anggaran dari Walikota atau Bupati.

Sampai dengan saat ini, publik belum berpartisipasi dalam pengembangan

anggaran rutin pemerintah daerah. Tetapi, adalah penting bahwa keseluruhan proses anggaran terbuka bagi keterlibatan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam kehidupannya merupakan hal pokok dari demokrasi. Bekerja bersama-sama dalam membuat keputusan dan memecahkan masalah untuk kepentingan umum merupakan kunci dari masyarakat yang sehat dan bangsa yang kuat. Perundang-undangan, peraturan dan keputusan Presiden akhir-akhir ini berhubungan dengan pentingnya menginformasikan dan melibatkan publik. Pemerintah daerah dapat mengharapkan ini menjadi hal yang penting di masa depan dimana kota dan kabupaten menjadi daerah yang demokratis dan mempunyai otonomi regional.

Bukanlah suatu hal yang mengejutkan karena banyak pejabat pemerintah daerah merasa was-was mengenai terbukanya proses anggaran pembangunan dan anggaran rutin secara lebih luas kepada masyarakat umum. Hal-hal di bawah ini membantu untuk mengembangkan informasi publik dan rencana peranserta yang perlu dipertimbangkan.

Beberapa hal yang menjadi pertanyaan mendasar mengapa masih muncul keraguan dalam keterbukaan sistem penganggaran diantaranya adalah:

1. Ada sesuatu mengenai anggaran kita, kita lebih menyukai bila masyarakat umum tidak mengetahuinya;
2. Membuka proses akan membuat orang mencoba mengambil alih pekerjaan pejabat;
3. Kami tidak mendapat suara masyarakat dalam setiap persoalan baik yang besar maupun yang kecil;
4. Mengikutsertakan masyarakat umum akan memakan waktu dan tidak pernah ada yang selesai;
5. Kami tidak ingin memberikan harapan yang tidak dapat kami penuhi;
6. Orang dan kelompok yang berbeda kadang-kadang mempunyai kemauan yang berbeda dan bertolak belakang. Membuka proses anggaran akan membuka konflik yang ada; dan
7. Masyarakat tidak tertarik dalam pembuatan anggaran.

Situasi dan kondisi sistem penganggaran seperti tersebut di atas terjadi pula di Kota Makassar yang beriring sambut dengan adanya program bantuan dari USAID

dalam program *Building Institutions for Good Governance*, maka proses pilihan publik dalam sistem penganggaran dapat dilakukan dengan melibatkan semua pihak dan *stakeholders* kota. Walaupun masih pada tahap awal namun perintisan tersebut telah dimulai dalam bentuk penyusunan anggaran berbasis kinerja dan partisipasi publik pada tahun anggaran 2003 seperti yang dipaparkan dalam tulisan di bawah ini.

2. LANDASAN TEORITIS DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH

• Reformasi Sistem Penyusunan Anggaran

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23c Undang-Undang Dasar 1945, di dalam Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara telah dijabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- *akuntabilitas berorientasi pada hasil;*
- *profesionalitas;*
- *proporsionalitas;*
- *keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara; dan*
- *pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.*

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-Undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Reformasi penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara meliputi pelurusan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kriteria dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan itu, dalam Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Reformasi lainnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis kinerja. Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis kinerja memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/ lembaga/perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis kinerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis

kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang obyektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penguangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dan sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju.

Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam undang-undang ini diatur secara jelas mekanisme pembahasan anggaran tersebut di DPR/DPRD, termasuk pembagian tugas antara panitia/komisi anggaran dan komisi-komisi pasangan kerja kementerian negara/lembaga/perangkat daerah di DPR/DPRD.

Mekanisme pembahasan APBN diawali dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro oleh pemerintah kepada DPR dalam tenggang waktu selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan. Selanjutnya pemerintah dan DPR membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tersebut dalam pembicaraan pendahuluan. Berdasarkan

kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, pemerintah bersama DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun. Rencana kerja dan anggaran dimaksud selanjutnya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN.

Selanjutnya pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus. Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR. Dalam pembahasan dimaksud DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-Undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai Rancangan Undang-Undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui Rancangan Undang-Undang tersebut, pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Sementara itu, di tingkat pemerintah daerah, mekanisme pembahasan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni. selanjutnya DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah tersebut dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan kinerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran dimaksud disertai dengan prakiraan belanja. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.

Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD. Dalam pembahasan tersebut DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tersebut, untuk membiayai keperluan setiap bulan pemerintah daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya-tidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan atas kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah pusat yang

telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

UU Nomor 25 tahun 1999 telah memberi landasan untuk mengubah sistem pengelolaan keuangan daerah berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur pengelolaan keuangannya sendiri.
- b. Memperluas sistem pertanggungjawaban keuangan daerah kepada DPRD dan juga kepada masyarakat.

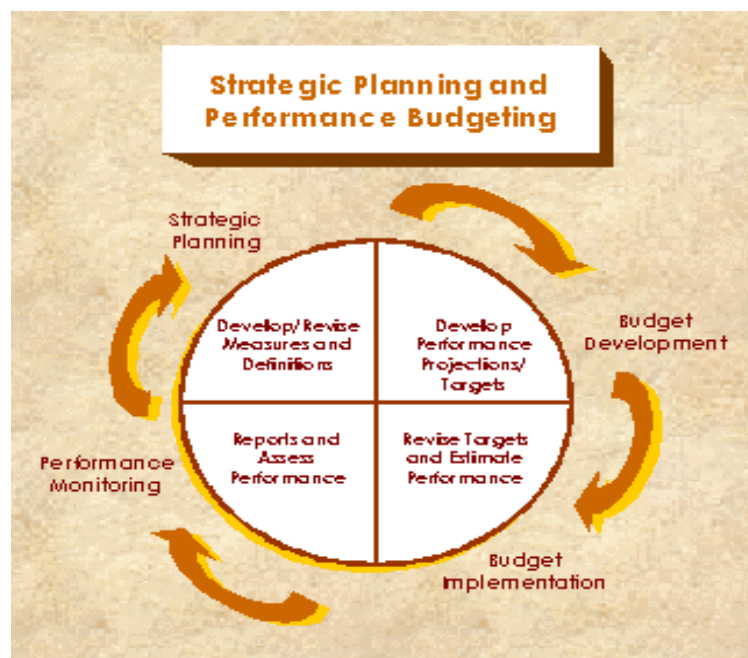
- **Sistem Penganggaran Kinerja**

Anggaran kinerja (*performance budget*) berdasarkan pada penentuan berbagai tolok ukur kinerja, yaitu alat ukur untuk hal-hal yang dianggap penting oleh pemerintah daerah dan seberapa baik hal tersebut dapat berjalan atau dengan kata lain jika tolok ukur yang tepat dapat mendorong sebuah organisasi ke arah yang positif, maka tolok ukur kinerja yang tidak tepat dapat mendorong ke arah yang sebaliknya. Melalui proses penyusunan anggaran berbasis kinerja, maka pemerintah daerah dapat:

- Mengidentifikasi tolok ukur kinerja yang tepat dan harus dicapai oleh masing-masing program dan berbagai kegiatan program;
- Menetapkan target kinerja untuk mencapai masing-masing tolok ukur kinerja; dan
- Menghubungkan biaya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai.

Penganggaran kinerja bermanfaat bagi pemerintah dan masyarakat, karena menyediakan sarana bagi para pengambil keputusan dan lembaga terkait dalam menetapkan prioritas dan memilih program berdasarkan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan serta biaya yang terkait dengan pelaksanaan program. Anggaran kinerja dapat mengurutkan pengeluaran berdasarkan prioritas dan dinas dapat dimintakan pertanggungjawaban hasilnya dan juga menyediakan alat yang memudahkan pemerintah dalam mengkomunikasikan prioritas, tujuan dan sasaran

pemerintah daerah kepada masyarakat, termasuk program kegiatan dan biaya-biaya yang diperlukan untuk melaksanakannya. Dengan adanya informasi tersebut masyarakat akan memiliki dasar untuk mengajukan pertanyaan dan meminta pertanggungjawaban pemerintah daerah atas penggunaan berbagai sumberdaya dalam anggaran secara strategis (lihat diagram hubungan perencanaan strategis dan penganggaran kinerja di bawah ini).

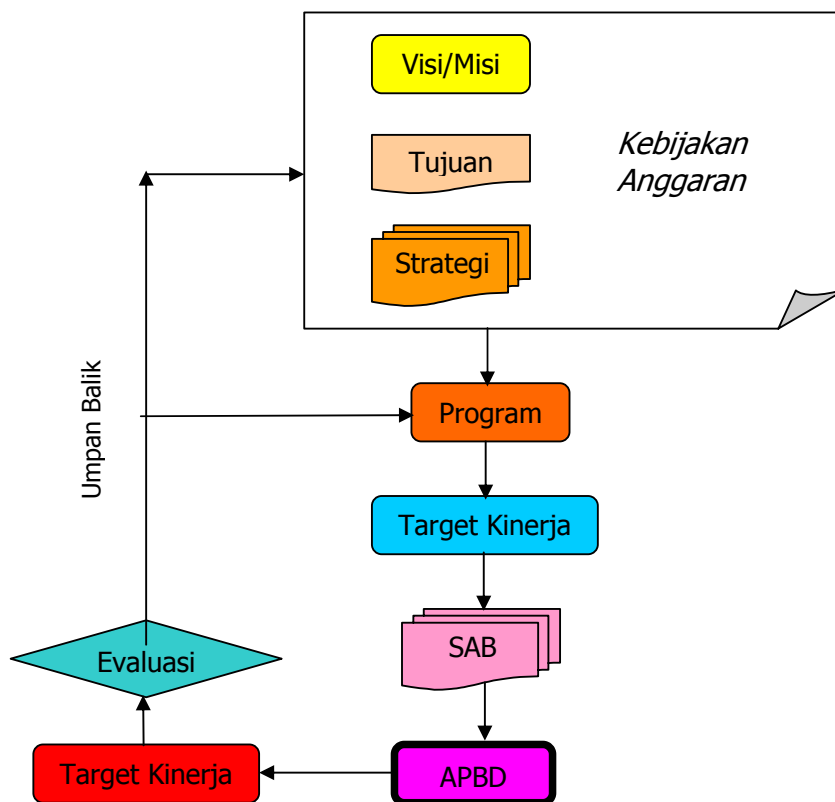


- **Langkah-langkah dalam Penyusunan Sistem Pengukuran Kinerja**

1. menganalisa kesiapan organisasi;
2. menetapkan tujuan;
3. membuat pernyataan kebijakan;
4. membuat sebuah rencana kerja;
5. memulai orientasi dan pelatihan;
6. memilih bidang-bidang pelayanan yang akan diukur;
7. merumuskan misi, tujuan, dan sasaran;
8. mengidentifikasi tolok ukur;

9. menerapkan sistem pengumpulan data, analisis, dan sistem pelaporan; dan
10. melaksanakan monitoring dan pelaporan.

Proses sistem penganggaran yang diharapkan telah menganut pendekatan berbasis kinerja pada tingkatan propinsi, kabupaten, dan kota disusun dalam suatu kebijakan anggaran yang memperhatikan program, target kinerja, Satuan Aturan Belanja (SAB) dan APBD serta pelaksanaannya yang perlu dievaluasi serta monitoring untuk umpan balik pada kebijakan anggaran selanjutnya, hal tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



- **Perencanaan untuk Informasi dan Partisipasi Publik di Kota Makassar Tahun 2002**

Partisipasi masyarakat bukan merupakan tindakan sendiri seperti dengar pendapat dan juga bukan merupakan kegiatan yang tidak terorganisir. Partisipasi masyarakat berarti kombinasi dan usaha yang matang, guna mencapai kebutuhan pada setiap situasi. Sementara itu, pemerintah daerah harus bersifat fleksibel dan mau memberi tanggapan kepada masyarakat terhadap keadaan yang berubah-ubah

sejak kegiatan tersebut dimulai. Bentuk informasi umum yang baik dan rencana peranserta masyarakat sebaiknya mengikuti proses tersebut, yaitu dengan cara yang terkoordinasi dan efektif. Pengembangan dan pelaksanaan informasi publik yang tertulis serta rencana peranserta masyarakat mendorong pemilihan strategi yang akan meningkatkan kemungkinan keberhasilan melalui proses anggaran. Tentunya, pendekatan yang sama dapat diterapkan dalam kegiatan pemerintah daerah lainnya selain anggaran.

- **Teknik Informasi dan Peran Serta Masyarakat Kota Makassar**

Pemerintah daerah telah mengembangkan beberapa teknik yang berhasil untuk menyebarkan informasi dan melibatkan masyarakat dalam pembuatan keputusan dengan beberapa teknik, sebagai berikut:

1. Teknik Informasi

- Catatan, simbol dan pamflet.
- *News releases* dan konferensi pers.
- Catatan legal yang dipublikasikan di koran daerah.
- Penempatan pada kolom-kolom surat kabar dan periklanan.
- Kolom pembaca pada surat kabar dan majalah.
- *Newsletters, brosur dan fact sheets.*
- Surat langsung ke masyarakat.
- Pidato pada pertemuan kelompok masyarakat.
- Pengumuman radio, TV dan penyiaran.
- Video yang informatif yang dapat disewa.
- Display dan pameran yang informatif.
- Menggunakan web site internet pemerintah daerah.
- Informasi telepon.

2. Teknik Keterlibatan

- Pertemuan-partisipasi dalam perencanaan, dengar pendapat umum, loka-karya, *open house*, simposium dan pertemuan kelompok kecil.
- Kesempatan untuk menyajikan tulisan, email dan pesan telepon ke pemerintah daerah.
- Keterlibatan LSM dan kelompok tertentu.

- Keterlibatan dewan, komisi dan kelompok penasehat yang ditunjuk pemerintah daerah.
- *Call-in radio* atau siaran TV.
- Sesi percakapan melalui komputer.
- Survei terhadap opini publik.

Teknik yang akan digunakan tergantung pada jenis persoalan dan dampak penilaiannya. Apakah membangun sebuah jalan baru atau mengembangkan anggaran, berikut ini adalah pertanyaan yang harus dijawab sebelum kegiatan penting tersebut dilaksanakan oleh pemerintah daerah:

- **Siapa yang memperoleh dampaknya dan seberapa besar dampak tersebut ?**

Siapakah yang memanfaatkan secara langsung keputusan dan tindakan yang diambil? Apakah ada kelompok khusus yang memberikan perhatian? Apakah pengaruhnya menyebar, atau apakah pengaruh tersebut terbatas hanya pada daerah tertentu? Apakah faktor demografis seperti usia, besarnya rumah tangga, atau pendapatan menentukan dampak? Apakah ada kepentingan kelompok tertentu yang terkena dampaknya, seberapa besar dampak tersebut terhadap masyarakat secara keseluruhan? Apa pengaruhnya terhadap keuangan? Apakah persoalan tersebut mencakup pengeluaran pemerintah daerah sebesar ratusan, ribuan, jutaan atau milyaran Rupiah?

- **Bagaimana keterikatan masyarakat dan pada tingkat kepentingan apa?**

Apakah pada saat ini masyarakat kemungkinan terikat secara aktif dengan persoalan ini, atau apakah kepentingan berada pada tingkat yang rendah? Apa pemahaman masyarakat saat itu terhadap persoalan tersebut? Tingkatan apa yang dibutuhkan? Seberapa sulit persoalan tersebut? Apakah masalah yang kompleks memerlukan informasi yang khusus dan melibatkan secara teknis?

- **Bagaimana tingkat kontroversialnya ? Apakah topik tersebut akan melibatkan emosi?**

Apakah opini masyarakat terhadap hal tersebut saling bertentangan? Apakah persoalan tersebut dipengaruhi oleh rasa emosional? Apakah ada kemungkinan saling berhadapan? Apakah untuk menjalankannya menuntut konsensus dan dukungan publik?

Pada umumnya persoalan dapat dikategorikan sebagai berikut:

- A. Dampak yang terbatas, kepentingan, dan atau kontroversi;
- B. Dampak masyarakat luas, tetapi kepentingan dan atau kontroversi terbatas;
- C. Dampak, kepentingan dan atau kontroversi terhadap kelompok; dan
- D. Dampak masyarakat luas, kepentingan yang kuat dan atau kontroversi.

Dengan mempertimbangkannya, adalah mungkin untuk melakukan perpaduan yang potensial antara teknik informasi umum dan teknik peransenta. Sebagaimana disarankan: bahwa perubahan dari satu kategori ke kategori berikutnya menambah jumlah teknik yang digunakan dan menciptakan pola yang meningkat. Dengan kata lain, untuk kategori persoalan "B" misalnya, maka pemerintah daerah mungkin dapat menggunakan seluruh teknik yang terdapat pada kategori "A" misalnya ditambah dengan yang terdapat dikategori "B".

Penggunaan pendekatan ini membantu untuk menentukan teknik mana yang terbaik untuk digunakan untuk memberi informasi dan melibatkan publik dalam proses anggaran. Aktivitas ini akan mempunyai dampak kontroversi yang relatif terbatas pada publik. Teknik informasi publik yang cocok dapat mencakup membuat pengumuman satu minggu sebelum kantor ditutup atau pengumuman di media massa.

Karena anggaran pemerintah daerah mencakup berbagai persoalan, beberapa hal tersebut dapat berada pada salah satu kategori diatas. Namun demikian, persiapan anggaran pemerintah daerah pada umumnya akan jatuh pada kategori nomor 2(B) dari empat kategori diatas yaitu: berdampak pada masyarakat luas, tetapi kepentingan dan atau kontroversi terbatas. Pengujian ini membantu menentukan teknik mana yang terbaik untuk memberitahukan dan melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan anggaran.

Pemerintah daerah sangat disarankan untuk memberikan tanggung jawab bagi pengembangan informasi publik dan rencana partisipasi bagi unit kerja atau kantor yang mempunyai hubungan erat dengan fungsinya. Misalnya, Dinas Pekerjaan Umum sebaiknya membuat asumsi mengenai tanggung jawab informasi publik dan rencana peran serta masyarakat sehubungan dengan rekonstruksi jalan-jalan utama. Walikota/Bupati dapat menugaskan tanggung jawab ke Kantor Sekretaris Daerah

mengenai hal-hal yang berhubungan dengan proses persiapan anggaran.

Beberapa contoh komponen informasi dan rencana keterlibatan publik untuk proses anggaran pemerintah daerah:, yaitu:

1. Membuat metode penerimaan dan pencatatan komentar publik melalui surat, e-mail, telepon yang akan digunakan dalam proses pengembangan anggaran. Hal ini harus meliputi sarana yang dapat membuat masukan masyarakat secara cepat dapat diterima oleh badan eksekutif maupun legislatif.
2. Menggunakan kolom pengumuman di koran, radio dan TV untuk menginformasikan ke publik mengenai pertemuan dan dengar pendapat anggaran, juga untuk memberi instruksi bagaimana menyerahkan komentar tertulis.
3. Pada permulaan proses, menerbitkan kalender anggaran tertulis untuk memberi informasi mengenai jadwal anggaran dan kesempatan untuk berpartisipasi kepada publik serta orang-orang yang terlibat dalam menyiapkan dan menetapkan anggaran (lampiran Kalender Anggran Kota Makassar).
4. Mempublikasikan ringkasan proses anggaran di surat kabar daerah. Masukkan informasi mengenai data pendapatan dan pengeluaran tahun sekarang. Buat catatan prioritas utama yang dipertimbangkan untuk tahun mendatang. Masukkan kupon untuk digunakan oleh warga memberi opininya mengenai prioritas anggaran. Gunakan web site internet pemerintah untuk membuat ringkasan informasi yang sama.
5. Menyelenggarakan dengar pendapat anggaran secara formal menjelang dimulainya proses sebelum keputusan penting dibuat untuk menerima saran dari publik.
6. Sajikan anggaran yang diusulkan kepada DPRD pada pertemuan publik sehingga semua dapat mengerti apa yang direkomendasikan oleh Walikota/Bupati.
7. Tempatkan dokumen usulan anggaran di tempat yang mudah terjangkau dan dokumen tersebut selalu tersedia.
8. Publikasikan ringkasan usulan anggaran di surat kabar daerah. Masukkan informasi mengenai bagaimana warga dapat melanjutkan untuk memberikan masukan. Gunakan web page internet pemerintah daerah untuk membuat ringkasan atas informasi yang sama.
9. Adakan pertemuan dengan LSM dan kelompok masyarakat yang terlibat aktif

dalam permasalahan pemerintah daerah untuk menjelaskan usulan anggaran dan mencari masukan.

10. Lakukan satu atau lebih dengar pendapat formal selama proses refleksi anggaran DPRD untuk memberikan kesempatan bagi publik memberikan rekomendasi dan saran.
11. Mempublikasikan ringkasan usulan anggaran dalam surat kabar pemerintah. Masukkan informasi bagaimana warga dapat meneruskan memberikan masukan. Gunakan web page internet pemerintah daerah untuk membuat ringkasan atas informasi yang sama.
12. Mempersiapkan ringkasan yang serupa dalam selembar kertas yang dapat dibagikan ke masyarakat.
13. Tempatkan dokumen anggaran yang diterapkan di tempat yang mudah terjangkau dan dokumen tersebut selalu tersedia.

Ada banyak teknik untuk mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan pemerintah daerah, antara lainnya:.

- Pertemuan publik secara terbuka yang secara luas dipublikasikan dan memberi kesempatan bagi para partisipan untuk membagi opini dan ide-ide merupakan sarana yang baik untuk membangun partisipasi publik. Membuka proses dan mendorong keterlibatan publik tidak berarti kontrol dan pertemuan tersebut berbeda pada publik. Waktu bagi penerimaan komentar publik dijadwalkan khusus selama pertemuan tersebut dan peraturan yang masuk akal diberlakukan mengenai topik-topik tersebut, bila waktu memungkinkan bagi tiap pembicara, berapa lama setiap individu dapat memberikan komentar dan lainnya.
- Dengar pendapat merupakan pertemuan publik formal dengan tujuan utama adalah menerima masukan dari masyarakat. Beberapa dengar pendapat membutuhkan waktu berjam-jam dan dapat dijadwalkan sebagai pertemuan tunggal. Dengar pendapat lainnya dapat dijadwalkan pada permulaan atau akhir pertemuan bisnis reguler. Sementara dengar pendapat diatur secara formal, juga perlu dipertimbangkan untuk membuat masyarakat merasa nyaman untuk memberikan pemikiran pada dengar pendapat tersebut.
- *Open house* memberikan kesempatan yang baik untuk menerima masukan individu, dimana lebih tidak formal dibandingkan dengan pertemuan bisnis atau

dengan pendapat. *Open house* biasanya menampilkan informasi dimana masyarakat dapat melihat dengan sendiri staf pemerintah daerah menjawab pertanyaan dan mencatat komentar.

- Wawancara mendalam satu persatu yang diselenggarakan dengan tokoh politik, dunia usaha atau masyarakat diketahui untuk membentuk atau merefleksikan opini publik, memberikan tawaran sarana lainnya dalam menguji sikap masyarakat. Sebagai tambahan membagi opini, orang-orang yang diwawancarai dapat mengusulkan cara-cara bagaimana menginformasikan dan melibatkan masyarakat mengenai aktivitas atau proyek.
- Diskusi kelompok kecil hampir sama dengan wawancara satu demi satu. Kelompok dapat dibentuk berdasarkan ketertarikan yang sama atau dan contoh acak (seksi bersilang) dan masyarakat yang lebih besar. Informasi yang dihasilkan biasanya mewakili dan ide dan persepsi populasi dari para peserta yang dipilih. Oleh karena itu, kelompok meliputi para peserta yang secara acak dipilih dapat diharapkan lebih baik untuk merefleksikan pandangan masyarakat secara umum daripada kelompok yang dipilih berdasarkan kepentingan/ ketertarikan yang sama.
- Komite penasehat dan masyarakat dapat memberikan ide dan alternatif yang baik untuk diberikan kepada masyarakat. Individu dalam kelompok dapat bertindak sebagai penghubung bagi para pemilihnya.
- Survei contoh secara acak yang dilakukan secara tepat dapat memberikan data yang obyektif, valid secara statistik mengenai opini dan sikap masyarakat sebagai satu kesatuan. Survei dapat dilakukan secara acak dalam memilih orang-orang dengan menggunakan pertanyaan yang lazim.

- **Informasi dan Keterlibatan Masyarakat dalam Pilihan Publik (Public Choice) pada Proses Anggaran Pemerintah Daerah Kota Makassar**

Keberhasilan Pemerintah Kota Makassar dalam jangka panjang tidak hanya tergantung pada kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan, tetapi juga atas ketertarikan, keikutsertaan dan dukungan dari masyarakatnya. Demokrasi yang sehat tergantung pada bagaimana masyarakat mendapatkan informasi yang baik dan dapat mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Dua komponen penting yang harus dipertimbangkan adalah:

- *Memberikan informasi yang cukup kepada masyarakat mengenai pelayanan yang*

diberikan dan proyek yang dikerjakan, prioritas kota/kabupaten, tujuan dan sasaran, masalah masyarakat dan kesempatan yang ditujukan kepada pemerintah daerah; dan

- *Melibatkan masyarakat* dalam pembuatan keputusan dengan meminta pendapat, saran dan ide.

Komponen ini sebaiknya disatukan dengan proses anggaran dan juga usaha pemerintah daerah. Keempat komponen yang penting tersebut adalah:

1. *Proses tersebut harus terbuka dan transparan.* Pertimbangan diambil dalam pertemuan yang terbuka untuk umum, bukan rahasia atau tertutup.
2. *Informasi harus tersedia bagi umum dan mudah diperoleh.* Sebagai contoh, dokumen usulan anggaran selalu terbuka untuk dikaji ulang oleh umum dengan cara yang mudah dan terjangkau.
3. *Masyarakat sebaiknya diberikan dorongan untuk memberikan opininya,* ide dan saran sebelum pembuatan keputusan penting dilaksanakan. Sementara keputusan final harus dibuat oleh pejabat yang mempunyai wewenang terhadap hal tersebut, pendapat perorangan dan kepentingan kelompok sebaiknya diterima dan dihormati.
4. *Masyarakat sebaiknya diperbolehkan untuk berpartisipasi* secara langsung dalam proses pembuatan keputusan. Terdapat banyak cara bagi mereka untuk membuat hal tersebut secara bertanggung jawab dan benar.

Beberapa kelemahan pelaksanaannya terletak pada kemauan politik legislatif yang masih setengah hati dan hanya mengharapkan eksekutiflah basisnya.

- **Peranan dalam Proses Anggaran di Kota Makassar**

Walikota, anggota DPRD, analis anggaran, kepala dinas, warga masyarakat dan kelompok sebaiknya semuanya berpartisipasi dalam membuat keputusan anggaran.

Tujuan dari partisipasi anggaran adalah untuk menampung usulan yang secara potensial bertolak belakang dari pelaksana anggaran yang sudah ditekan atau diadakan, sementara itu pada saat yang sama dipastikan bahwa tidak ada konflik membingungkan atau tidak mungkin melakukan pengambilan keputusan.

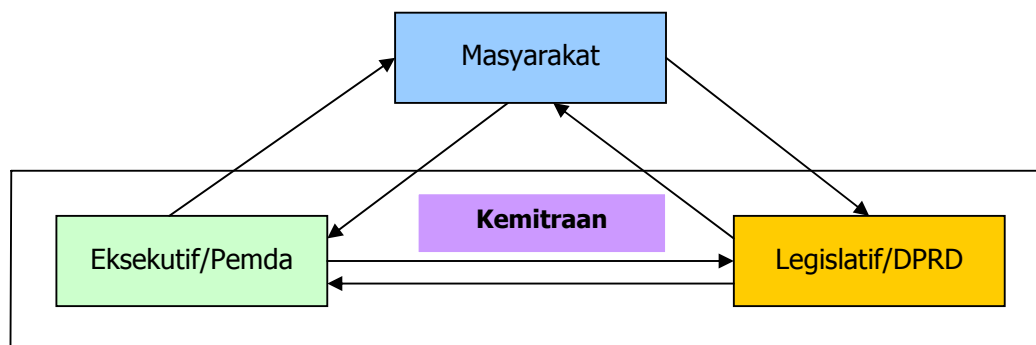
Walikota/Bupati biasanya bertanggung jawab untuk membuat tugas-tugas

anggaran sebagai berikut: menyiapkan konsep anggaran untuk dikaji ulang, menjelaskan status keuangan masa sekarang dan proyeksi dari pemerintah daerah, melaksanakan anggaran yang telah disetujui oleh DPRD, dan memantau serta melaporkan status anggaran selama tahun anggaran.

DPRD (pembuat kebijakan), Badan legislatif (DPRD) bertugas untuk menjelaskan kebijakan-kebijakan anggaran. Dalam menyetujui anggaran, DPRD menyusun kebijakan pemerintahan dan petunjuk serta membuat prioritas dalam pemberian pelayanan ke masyarakat. DPRD bertanggung jawab terhadap kepuasan maksimum yang paling mungkin atas kebutuhan pelayanan masyarakat dengan sumber-sumber yang ada.

Masyarakat, yaitu peranan individu masyarakat maupun kelompok sangat tergantung dari permasalahan yang akan dibahas. Aparat pemerintah daerah dapat menjalankan perannya dalam melihat perbedaan-perbedaan kepentingan ketika menghadapi masalah publik dan seberapa besar hal tersebut dapat diperankan ketika masalah tersebut sedang dihadapi.

Model hubungan ideal antara masyarakat-pemerintah daerah (kota/kabupaten) pada era reformasi ini diharapkan adanya kemitraan dan hubungan timbal balik antara ketiganya, yang dapat digambarkan sebagai berikut:



- **Pertimbangan Faktor Lain dalam Sistem Penganggaran Berbasis Publik di Kota Makassar**

Karena prioritas anggaran berubah setiap waktu, pemerintah daerah direkomendasikan untuk melakukan penyusunan prioritas setiap tahunnya. Penting untuk diketahui juga bahwa pendekatan evaluasi ini juga merupakan alat bantu

untuk membuat keputusan anggaran dan membuat prioritas. Keputusan anggaran tidak dapat didasarkan hanya pada sistem seperti dijelaskan disini, tetapi juga harus mempertimbangkan faktor lainnya.

Faktor lain tersebut adalah siapakah masyarakat tersebut, yaitu:

Kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan yang sama. Ini adalah kelompok individu yang berbagi kepentingan secara sepenanggungan dalam suatu masalah dan bersedia untuk berkomitmen pada keputusan yang "benar" dari sudut pandang mereka (misalnya: kelompok pecinta lingkungan, serikat buruh,dll.).

Individu. Orang-orang yang secara personal tertarik atau mempunyai pengetahuan dan keahlian pada suatu permasalahan yang khusus.

Kelompok-kelompok yang tidak terwakili. Kelompok yang cenderung tidak berpartisipasi dan merupakan bagian dari "*silent majority*".

Organisasi-organisasi kemasyarakatan. Orang-orang ini adalah para individu yang mengorganisasikan untuk mempromosikan kepentingan umum yang berhubungan dengan area pelayanan publik yang khusus seperti perumahan umum, atau komunitas di mana mereka tinggal (asosiasi penyewa, asosiasi perumahan dan asosiasi komunitas).

Klub/assosiasi bisnis dan profesional. Merupakan organisasi usaha yang mendukung dan mempromosikan suatu iklim usaha yang kuat dan sehat (KADIN, IWAPI,GAPEKNAS, dll).

Organisasi politik. Organisasi yang mewakili berbagai partai politik atau koalisi partai dalam suatu masyarakat.

Organisasi publik. Ini mencakup organisasi-organisasi kontributor, institusi pendidikan, pemerintahan kota atau tingkatan yang lain dari pemerintahan.

Masyarakat Kota Makassar sebagai *stakeholders* ikut menentukan sistem penganggaran belanja daerah berdasarkan kelompok di atas dan faktor lainnya, seperti kesiapan legislatif dan eksekutif sebagai bagian terpenting dan menentukan.

3. SISTEM PENGANGGARAN KINERJA DI KOTA MAKASSAR

- **Melakukan Sesuatu yang Benar dengan Benar pada Proses Pilihan Publik Sistem Penganggaran Kota Makassar**

Proses anggaran merupakan kesempatan yang ideal untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah berkinerja efektif dan efisien, apakah mereka melakukan

“sesuatu yang benar dengan benar”.

Menguji kinerja pemerintah daerah membutuhkan perhatian dua hal yang berhubungan erat, tetapi merupakan elemen yang terpisah. Pertama, dan yang paling penting, apakah pemerintah melakukan “sesuatu yang benar” dalam hal pelayanan yang disediakan dan proyek yang dilaksanakan? Kedua, apakah pemerintah daerah melakukan “sesuatu dengan benar”, maka berarti telah dilakukan secara patuh dan efisien ?

Sesuatu yang benar: Melakukan hal yang benar berarti memenuhi sasaran dan tujuan guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah badan yang tepat untuk melakukan pekerjaan tersebut, yang tidak akan lebih baik bila dilaksanakan oleh sektor swasta atau sektor non-pemerintah atau oleh tingkat pemerintahan lainnya. Konfirmasi mengenai jasa atau fasilitas yang diberikan kepada pihak yang membutuhkan diperlukan juga. Mungkin merupakan tanggung jawab pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan kepada segmen masyarakat tertentu — masyarakat yang sangat miskin misalnya dimana tanggung jawab diberikan kepada yang lain dengan memberi pelayanan kepada segmen masyarakat lainnya. Melakukan hal yang benar juga berarti memberikan pelayanan pada kuantitas dan tingkat kualitas yang tepat.

Sesuatu dengan benar: Melakukan sesuatu dengan benar berarti melakukan sesuatu dengan cara yang paling efisien. Hal tersebut tidak hanya melakukan sesuatu dengan biaya permulaan yang paling kecil, tetapi juga mempertimbangkan jangka panjangnya. Ada faktor-faktor lain yang perlu dipertimbangkan selain biaya. Ketaatan terhadap perundang-undangan, peraturan dan kebijakan yang ada juga perlu dilaksanakan.

“Teka teki yang benar atas hal yang benar” diselesaikan di sektor swasta melalui mekanisme pasar. Bila tidak ada permintaan atas pelayanan atau suatu produk, tidak akan ada penjualan. Adanya laba tergantung pada kemampuan untuk mempertahankan kepuasan pelanggan. Kualitas dan biaya harus memenuhi harapan masyarakat.

Masalah ini tidak mudah dipecahkan oleh pemerintah daerah. Hal-hal yang salah dapat dilakukan dengan cara yang salah selama bertahun-tahun tanpa adanya

tuntutan pasar terhadap pemerintah daerah untuk meninggalkan usaha. Karena tidak adanya mekanisme pasar pada sektor publik, adalah penting bagi pejabat pemerintah daerah untuk membuat tujuan dan sasaran, mengukur kinerja serta melakukan penyesuaian yang diperlukan.

Tidak mungkin untuk selalu membetulkan setiap masalah yang diidentifikasi sebelum menerapkan anggaran tahunan. Beberapa masalah memerlukan waktu beberapa tahun untuk membetulkannya, masalah lainnya dapat diselesaikan dalam hitungan minggu. Bagaimanapun, rencana untuk menanggapi masalah tersebut dapat dimulai melalui proses anggaran. Melakukan hal yang benar dengan benar adalah sasaran yang harus diperjuangkan.

Pemerintah Kota Makassar bersama jajarannya dalam program ini menerapkan kalender anggaran dengan partisipasi publik secara bertahap dan tidak langsung benar dan dapat dilaksanakan 100 persen yang pada awalnya mendapat tantangan serta hambatan, baik dari legislatif maupun eksekutif sendiri tentang kesiapan sumberdaya manusia dan kapasitasnya.

Tetapi yang terpenting pada mulanya adalah kemauan politik dari pemerintah Kota Makassar yang telah berkomitmen untuk melaksanakan sistem penganggaran kinerja tersebut mulai tahun 2002. Melakukan yang benar tentunya tidak serta merta dapat dilaksanakan dengan baik dan benar tetapi melalui proses panjang dan menurut rencana tahun 2003-2004 ini pelaksanaan partisipasi publik dalam proses penganggaran tersebut telah dilaksanakan secara 100 persen dan tentunya dengan segala keterbatasannya.

- **Membuat Prioritas Anggaran Pemerintah Kota Makassar**

Pemerintah daerah di seluruh dunia mempunyai masalah yang sama — sepertinya tidak pernah ada dana yang cukup untuk memenuhi permintaan masyarakat mengenai pelayanan, proyek dan fasilitas. Setiap usulan mempunyai alasan masing-masing. Masyarakat dan kelompok sepertinya hanya tertarik pada hal-hal yang menguntungkan mereka. Masyarakat hanya mempunyai sedikit kesabaran kalau mendengar bahwa pemerintah daerah harus mempertimbangkan begitu banyak permintaan dengan ketersediaan sumber dana yang terbatas. Bagaimana pemerintah daerah membuat prioritas dalam mempertimbangkan semua proposal

anggaran, mencapai kesepakatan dan menerapkan anggaran?

Empat langkah sistim evaluasi yang dijelaskan berikut ini memberikan metode yang mudah digunakan untuk para pembuat keputusan anggaran (misalnya DPRD, walikota atau bupati dan kepala dinas) untuk membandingkan dan memprioritaskan proposal anggaran Kota Makassar. Sistem evaluasi ini merupakan proses pembuatan prioritas dimana pejabat pemerintah daerah pertama-tama membuat kriteria umum, kemudian membuat urutan, bobot dan skala setiap permohonan anggaran untuk menentukan prioritas anggaran pada tahun tertentu.

Untuk melaksanakan keempat langkah evaluasi dan proses penyusunan prioritas ini membutuhkan informasi yang diperoleh melalui wawancara dan survei terhadap pejabat eksekutif maupun legislatif. Selain itu masukan dari publik juga dikumpulkan melalui wawancara dan survei untuk memberikan informasi keempat langkah tersebut.

Bagian terakhir ini memberikan langkah-langkah yang dapat digunakan untuk mencari masukan dari pejabat pemerintah dan masyarakat, yaitu:

Langkah 1: Membuat Kriteria Evaluasi Umum

Langkah 2: Kriteria Urutan & Bobot

Langkah 3: Membuat Skala Kriteria

Langkah 4: Nilai Proposal Anggaran

Pemerintah Kota Makassar memprioritaskan anggarannya pada Tahun 2002 untuk sektor pembangunan fisik penanganan bahaya banjir dan persampahan, disamping mempertimbangkan skala prioritas lainnya, seperti sumberdaya manusia.

- **Proses Penyusunan APBD Kota Makassar Berbasis Kinerja**

Pemerintah Kota Makassar pada tahun 2002-2003 dengan penduduk 1.282.918 jiwa yang mendiami luas wilayah 175,77 km² dengan sektor ketenagakerjaan yang utama bidang perdagangan dan jasa telah mencoba menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja dengan bantuan fasilitasi dari USAID melalui Program *Building Institutions for Good Governance* (BIGG).

Prioritas pembangunan yang diprogramkan dalam penganggaran tahun 2002 tersebut berdasarkan persoalan utama Kota Makassar, yaitu banjir dan

persampahan, disamping masalah urbanisasi, transportasi, serta kemiskinan/kawasan kumuh. Tentunya prioritas tersebut diselaraskan dengan visi kota, yaitu Makassar adalah kota maritim, niaga, pendidikan, budaya dan jasa yang berorientasi global, berwawasan lingkungan dan paling bersahabat. Dibawah ini diberikan contoh penerapan Anggaran Kinerja pada Bina Marga Kimpraswil Kota Makassar sebagai berikut:

No.	Rumusan	Uraian	
1.	Visi	Penyediaan informasi, barang dan jasa yang efektif dan efisien.	
2.	Misi	Pemeliharaan Rutin	
3.	Tujuan	Pemeliharaan jalan di bagian timur Kota Makassar adalah untuk menyediakan jaringan jalan yang efektif bagi penduduk kota agar mereka dapat melakukan berbagai kegiatan dengan nyaman di wilayah mereka.	
4.	Sasaran 1	Melapisi lubang jalan dalam waktu 3 hari setelah diterimanya laporan tentang adanya lubang tersebut oleh masyarakat atau petugas inspeksi.	
5.	Program	Memelihara jalan-jalan di bagian timur Kota Makassar.	
6.	Kegiatan	Melaksanakan pemeriksaan tiga bulan sekali.	
4.	Indikator Kinerja	Tolok Ukur Kinerja	Target Kinerja
4.1.	Input	<ul style="list-style-type: none"> • SDM • Barang dan jasa • Pemeliharaan • Perjalanan Dinas Total 	<ul style="list-style-type: none"> Rp. 50.000.000,- Rp. 40.000.000,- Rp. 30.000.000,- Rp. 20.000.000,- Rp. 140.000.000,-
4.2.	Output	<ul style="list-style-type: none"> • Jumlah petugas pemeriksa • Kilometer jalan yg diperiksa 	<ul style="list-style-type: none"> 120 kali pemeriksaan 500 kilometer
4.3.	Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Jumlah petugas pemeriksa • Kilometer jalan yg diperiksa 	<ul style="list-style-type: none"> 120 kali pemeriksaan 500 kilometer
4.4.	Manfaat	Penurunan waktu tempuh rata-rata per kilometer jalan	10 %
4.5.	Dampak	Presentasi kenaikan Produk Domestik Bruto Kota Makassar dalam 5 tahun ke depan.	5 %

Sebagai wujud kemauan politik pemerintah Kota Makassar dalam penerapan sistem anggaran berbasis kinerja yang pada mulanya disosialisasikan dalam bentuk surat keputusan tentang kalender penganggaran yang memuat partisipasi publik di dalamnya pada kalender anggaran tahun 2003 (terlampir).

Berdasarkan jumlah pekerja di Kota Makassar pada tahun 2002 berkisar 14.889 orang dengan rincian 6.637 laki-laki dan 8.252 perempuan yang tersebar pada 32 perusahaan PMA dan 94 perusahaan PMDN, seperti pada data kota:

Data Komunitas Kota Makassar

Nama Kota :	Makassar
Nama Propinsi :	Sulawesi Selatan
Jumlah Penduduk Kota :	1.282.918 Jiwa
Luas Kota :	175,77 Km ²
Sektor Tenaga Kerja Utama Kota :	Perdagangan Dan Jasa
Perusahaan Asing dan Lokal Berskala Besar yang ada di kota :	1. PMA = 32 Perusahaan 2. PMDN = 94 Perusahaan
Masalah dan peluang utama kota yang dihadapi saat ini :	Masalah: Banjir dan Persampahan Potensi: 1.Letak geografis; 2.Pariwisata; 3.Ekonomi; dan 4.Pendidikan
Masalah dan peluang utama kota untuk lima tahun kedepan :	Masalah: 1. Urbanisasi; 2.Transportasi; 3.Banjir; 4.Kemiskinan/Kawasan Kumuh; dan 4. Sampah Potensi: 1.Letak Geografis; 2.Pariwisata; 3.Ekonomi; dan 4.Pendidikan
Tujuan dan sasaran utama yang ditetapkan oleh kota :	Makassar adalah Kota Maritim, Niaga, Pendidikan, Budaya dan Jasa yang Berorientasi Global, Berwawasan Lingkungan dan Paling Bersahabat.
Jumlah pekerja kota per 1 Januari 2002 :	14.889 Pekerja (Data Terakhir Oktober 2001) dengan Laki-Laki 6.637 dan Perempuan 8.252.
Total anggaran rutin kota Tahun 2001 :	Rp. 278.191.439.580,00
Total anggaran pembangunan kota Tahun 2001 :	Rp. 66.521.337.020,00 (dengan Bln Rp.74.530.824.400,00)

Sumber: Pemerintah Kota Makassar, 2002

Karakteristik perekonomian kota berdasarkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tahun 1999-2000 didominasi oleh sektor perdagangan dan industri serta jasa dengan total PDRB tahun 2000 sebesar Rp. 6.232.665,87 yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel PDRB Kota Makassar 1999-2000

Sektor	Jutaan Rupiah	
	1999	2000
1. Pertanian	122.590,43	133.646,82
2. Pertambangan, Penggalian & Minyak	1.101,34	1.149,64
3. Industri	1.461.544,70	1.626.462,20
4. Listrik, Gas & Air	135.840,60	147.357,08
5. Pembangunan dan Konstruksi	426.512,94	504.292,03
6. Perdagangan	1.512.953,27	1.742.604,22
7. Transportasi & Komunikasi	681.503,05	770.134,43
8. Lembaga Keuangan	408.299,80	462.033,56
9. Jasa	771.357,05	844.985,89
Total	5.521.703,18	6.232.665,87

Sumber: Pemerintah Kota Makassar, 2001.

4. PENUTUP

Berdasarkan tinjauan partisipasi publik sebagai latar belakang tulisan ini dan sistem penganggaran berbasis kinerja Kota Makassar, maka dapat disimpulkan bahwa:

- Sistem pilihan publik dalam penganggaran terkait dengan penentuan prioritas anggaran tahunan pemerintah Kota Makassar yang didesain dalam bentuk partisipasi publik melalui teknik dan metoda terencana dan sistematis dan melibatkan seluruh stakeholders kota;
- Selain stakeholders kota, maka yang paling berperan penting adalah eksekutif dan legislatif serta masyarakat umum yang terkait dengan kepentingan pembangunan kota, baik dari kuantitas maupun kualitas sumberdaya manusianya; dan
- Keputusan politik dalam sistem penganggaran yang berbasis publik di Kota Makassar telah dilakukan pada tahun 2002 hingga saat ini dalam segala keterbatasan, terutama kemauan politik yang masih terpilah-pilah sebagai suatu tantangan bagi komitmen yang telah ditetapkan bersama.

Sehingga berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut:

- Institusi pemerintah dan stakeholders kota sepatutnya mendukung kemauan politik dari eksekutif Kota Makassar yang telah mencoba mengadopsi sistem penganggaran berbasis partisipasi publik (anggaran kinerja) agar tujuan bersama dapat tercapai berdasarkan prioritas pembangunan kota;
- Peranserta stakeholders pada sistem penganggaran dimulai pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian baik secara langsung maupun secara tidak langsung;
- Kemauan politik anggota legislatif untuk secara transparan dan bertanggung jawab ikut serta mensukseskan sistem penganggaran partisipasi publik tersebut;
- Perlu dibentuk dewan pemantau pembangunan yang beranggotakan komponen masyarakat di luar DPRD sebagai kontrol bagi eksekutif dalam menjalankan roda pembangunan kota ataupun kabupaten;
- Institusi yang baik sebaiknya didesain dengan penyediaan alat yang tetap dalam berbagai kasus dan bagaimana memecahkannya; dan

- Sistem penganggaran kinerja merupakan pengetahuan yang dicapai atau diperoleh secara tak langsung, tetapi rasional, logis dan diskursif, karena lebih unggul yang terbebas dari kesalahan dan keraguan;
- Dalam melakukan pilihan antara sistem penganggaran di Indonesia, maka manusia sebagai satu-satunya makhluk yang mengembangkan pengetahuan secara sungguh-sungguh; dan
- Kemajuan dalam ilmu pengetahuan sangat bergantung kepada perkembangan gagasan, maka gagasan pemasyarakatan sistem anggaran kinerja merupakan salah satu langkah kemajuan yang berbasis dan mendukung kebijakan publik, terutama dalam sistem penganggaran atau merupakan suatu langkah reformasi politik.

DAFTAR BACAAN

1. Bakar, Osman,(1997), *Hierarki Ilmu: Membangun Rangka-Pikir Islamisasi Ilmu menurut Al-Farabi, Al-Ghazali dan Quthb Al-Din Al-Syirazi*. Mizan: Bandung.
2. BIGG Picture edisi (2001-2003).
3. BPS Kota Makassar,(1999-2000), Pemerintah Kota Makassar.
4. Devas,Nick. dkk, (1987), *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Universitas Indonesia Press: Jakarta.
5. Halim,Abdul.(2003), *Memahami Anggaran Kinerja dalam Hubungannya dengan Laporan Pertanggungjawaban*, Materi Seminar Nasional BIGG: Jakarta.
6. Himsworth, Harold,(1986), *Pengetahuan Keilmuan dan Pemikiran Filosofis*, ITB: Bandung.
7. Mardiasmo, (2002), *Akuntansi Sektor Publik*, Andi: Yogyakarta.
8. Nasution, Mulia P.,(2003), *Standar Akuntansi Pemerintahan dan Penganggaran Berbasis Kinerja*, Materi Seminar Nasional BIGG: Jakarta.
9. Nurmandi,Achmad,(1999), *Manajemen Perkotaan: Aktor, Organisasi dan Pengelolaan Daerah Perkotaan di Indonesia*, Lingkaran Bangsa: Yogyakarta.
10. Suriasumantri,Jujun S.,(1996), *Filsafat Ilmu: Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta.
11. Tim Pembina Pusat Dana Pembangunan Kabupaten/Kota 2000,(2000), *Pedoman Pengelolaan Dana Pembangunan Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2000*, Dirjen Bangda Depdagri: Jakarta.

**KALENDER PENGANGGARAN (APBD) KOTA MAKASSAR TAHUN
 2003**

NO	AKTIVITAS	AGENDA	UNSUR TERKAIT
1.	Perumusan Arah dan Kebijakan Umum APBD 2003 beserta Strategi dan Prioritas APBD	PENYUSUNAN REPETADA	Eksekutif
2.	Pengumpulan Data Pendukung Proposal Anggaran (Identifikasi dan Analisis Potensi Sumber Daya)	MUSBANGKEL.	Eksekutif, Masyarakat Peduli Kota
3.	Pelaksanaan Rakornis/Forum Konsultasi Perencanaan Pembangunan Tingkat Kecamatan	UDKP/Temu Karya	Eksekutif, Legislatif, Forum Masyarakat Peduli
4.	Penyusunan Rancangan Anggaran Unit Kerja dan Kecamatan	PAGU PERENCANAAN UNIT KERJA & KECAMATAN	Unit Kerja, Tim Anggaran Eksekutif, & Forum Masyarakat
5.	Pemaduserasian APBD secara Keseluruhan (Rencana Program/ Proyek)	RAKORBANG	Eksekutif, Legislatif, Forum Masyarakat Peduli
6.	Investigasi Lapangan di Kecamatan (Program/Proyek)	SURVEI DATA	Unit Kerja dan Kecamatan
7.	Evaluasi Pernyataan Anggaran Unit Kerja (Program/ Proyek)	ASISTENSI	Tim Anggaran Eksekutif dan Unit Kerja
8.	Sosialisasi Program	PERTEMUAN/ RAPAT	Eksekutif, Legislatif, Forum Masyarakat Peduli
9.	Seleksi Pernyataan Anggaran Unit Kerja (Program/ Proyek)	ADVOKASI	Tim Anggaran Eksekutif dan Unit Kerja
10.	Penyusunan Draft RAPBD 2003	PERTEMUAN/ RAPAT	Tim Anggaran Eksekutif
11.	Sosialisasi Draft RAPBD 2003	PERTEMUAN/ RAPAT	Eksekutif, Legislatif, Forum Masyarakat Peduli
12.	Pembahasan RAPBD 2003 dan Penetapan APBD 2003	RAPAT KOMISI DAN RAPAT PARIPURNA	Tim Anggaran Eksekutif; Panitia Anggaran Legislatif; dan Unit Kerja

Makassar, 1 Januari 2002

Walikota Makassar,

H.B.Amiruddin