

# PENYUSUNAN DRAF AKADEMIK APBD SEBAGAI FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh,  
**Walidun Husain**  
Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis

## Abstrak

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui pelaksanaan penyusunan rancangan akademik anggaran pendapatan dan belanja daerah atau APBD sebagai formulasi kebijakan publik studi empirik di Provinsi Gorontalo. Formulasi kebijakan publik, meliputi (1) *problem identification*, (2) *agenda setting*, (3) *policy problem formulation*, (4) *policy design*. Keempat komponen tersebut menunjukkan bahwa di Provinsi Gorontalo telah dilaksanakan. Metode selain *library research* juga studi lapang dengan teknik penelitian menggunakan observasi.

Kata kunci: Formulasi Kebijakan, APBD, dan Otonomi Daerah.

## 1. PENDAHULUAN

Dalam rangka memenuhi *public interest* atau kepentingan publik, maka pemerintah berupaya sedemikian rupa sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Dalam perspektif otonomi daerah, kewenangan daerah provinsi sebagaimana ditegaskan dan diatur dalam peraturan dan perundang-undangan khusus Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 adalah sebanyak lima belas urusan pilihan dan wajib yakni terdiri dari (a) perencanaan dan pengendalian pembangunan, (b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, (c) ketertiban dan ketentraman umum, (d) penyediaan sarana dan prasarana umum, (e) penanganan bidang kesehatan, (f) pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial, (g) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota, (h) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota, (i) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, termasuk lintas kabupaten/kota, (j) pengendalian lingkungan hidup, (k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota, (l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil, (m) pelayanan administrasi umum pemerintahan, (n) pelayanan administrasi penanaman modal, (o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota, (p) urusan wajib lainnya (Gadjong, 2007).

Agar kewenangan tersebut di atas terlaksana dengan baik maka Pemerintahan daerah provinsi perlu melakukan langkah strategis dengan membuat formulasi kewenangan menjadi sebuah kebijakan publik atau *public policy*. Apalagi dalam perspektif politik dan penetapan kebijakan publik tersebut menjadi kewenangan legislatif. Namun tidak berarti pihak eksekutif dalam perumusan itu hanya pasif melainkan turut serta dan aktif bersama-sama dalam perumusan dan pengesahannya menjadi kebijakan publik melalui peraturan daerah.

Perumusan Formulasi Kebijakan Publik di lingkungan pemerintah provinsi Gorontalo sudah tentu terkait dengan pelaksanaan dari semua kewenangan di atas. Namun penulis dalam makalah kecil ini hanya mengamati dan membahas satu aspek saja dari kebijakan public terutama yang terkait dengan penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah sebelum disahkan dan ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Menurut Miftah Toha (2002: 64) bahwa *public policy* juga dapat mengatur dari masalah-masalah yang vital sampai dengan masalah-masalah yang kurang penting (*trivial*), dan dari alokasi anggaran yang jutaan rupiah sampai dengan sistem persenjataan mutakhir.

Dalam konteks inilah maka penulis tertarik untuk membahas dan mengulas masalah kebijakan publik terutama yang terkait dengan penyusunan anggaran daerah dengan judul sebagai berikut : Penyusunan Draf Akademik APBD Sebagai Formulasi Kebijakan Publik di Pemerintah Provinsi Gorontalo.

## 2. PEMBAHASAN

### 2.1 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan metode kepustakaan atau *library research* yang terkait dengan masalah yang tengah dibahas dan *field research* atau penelitian lapang dengan menggunakan tehnik observasi kelembaga eksekutif daerah provinsi Gorontalo ketika sedang dilakukan pembahasan formulasi kebijakan.

### 2.2 Formulasi Kebijakan (*policy formulation*).

Perumusan atau formulasi kebijakan dapat disebut sebagai tahap inti dari kebijakan publik dalam tahap inilah dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri (Riant Nugroho D, 2003)..

Prof.Dr. Mappa Nasrun, MA dalam modul perkuliahan dalam mata kuliah Kebijakan Publik pada mahasiswa Program S3 (2007), mengemukakan bahwa formulasi kebijakan merupakan tahapan yang ketiga dari pada kebijakan public, yang selengkapnya dapat dikemukakan sebagai berikut: (a) *policy issues*, (b) *agenda*

*setting, (c) policy formulation, (d) policy legitimation, (e) policy implementation, (f) policy and program evaluation, (g) policy change, (h) policy termination.*

Sebelum diuraikan lebih dalam tentang formulasi kebijakan atau *policy formulation* maka terlebih dahulu diuraikan ke-delapan unsure kebijakan publik atau *publik policy*.

Pertama adalah *policy issue* atau isu kebijakan, hal ini sebagai masalah –masalah yang bersifat aktual yang sedang atau tengah dirasakan dan benar dibutuhkan oleh masyarakat banyak. Bukan kebutuhan yang dibutuhkan orang perorang. Oleh sebab itu menjaring kebutuhan dan aspirasi masyarakat itu dibutuhkan instrument yang jelas dan sistimatimatis, seperti turun kelapangan dengan melakukan pertemuan atau rapat penjarangan aspirasi yang dilakukan oleh pejabat t publik menurut tingkatan kewilayahannya.

Kedua adalah *agenda setting* atau melakukan penyusunan, pengelompokkan dan pengklasifikasian terhadap berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat. Mana aspirasi yang tergolong pada aspirasi yang mendesak dan tidak mendesak, mana yang kebutuhan atau hanya keinginan belaka, mana kebutuhan masal atau bersifat individual dan seterusnya. Ini penting dilakukan oleh pejabat publik uuntuk mewujudkan pelayanan publik yang tepat sasaran.

Ketiga formulasi kebijaksn diurakan tersendiri sebagai fokus pembahasan dalam penelitian ini.

Keempat adalah *policy legitimation* atau legitimitasi kebijakan dimana draf akademik kebijakan perlu disyahkan oleh lembaga yang berwenang menetapkan dan mengesahkan seperti lembaga legislative menurut tingkatan wilayah publik yang dilayani.

Kelima adalah *policy implementation* atau pelaksanaan kebijakan oleh pejabat publik yang pada umumnya oleh mereka pada jajaran lembaga eksekutif menurut tingkatan wilayah publik yang dilayani, biasanya kepala wilayah seperti Presiden, Gubernur, bupati/walikota menerbitkan surat keputusan pelaksanaan anggaran Negara atau daerah.

Keenam adalah *policy and program evaluation* atau penilaian pelaksanaan kebijakan dan program (anggaran). Pada tahapan ini berbagai lembaga pengawasan baik internal maupun eksternal eksekutif akan berperan termasuk BPK RI, lembaga legislatif, pengawasan oleh masyarakat (wasmas). Pengawasan oleh masyarakat dilakukan oleh organisasi asosiasi, LSM, Pers, dan kelompok lainnya (Husaini Usman, 2010). Bahkan lembaga yudikatif jika terindikasi terdapat penyalahgunaan kewenangan serta penyimpangan dan penyelewengan yang merugikan keuangan Negara.

Ketujuh adalah *policy change* sudah menjadi kebiasaan bahwa tidak selamanya kebijakan yang telah diputuskan oleh lembaga legislative adalah sebagai harga mati untuk dilaksanakan, ketika terjadi hal yang bersifat force mayor atau hal diluar dugaan sebelumnya. Maka jika hal itu terjadi, terbuka untuk melakukan perubahan anggaran atau *policy change* dilakukan oleh pejabat eksekutif sudah tentu atas persetujuan lembaga legislatif.

Kedelapan adalah *policy termination* yang merupakan penyelesaian kebijakan/ program yang telah terlaksana atau telah sampai kepada publik atau rakyat. Boleh saja kebijakan dan program yang sama dilanjutkan atau dihentikan dalam periode tertentu saja. Itu semua sangat tergantung pada jenis masalah dan kebutuhan rakyat serta kemampuan anggaran yang dimiliki oleh wilayah atau daerah bersangkutan.

Perumusan atau formulasi kebijakan dapat dikatakan merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahapan berikutnya pada proses kebijakan public manakala proses formulasi tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, maka hasil kebijakan yang diperformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi kebijakan itu akan sulit diimplementasikan, bahkan bisa jadi tidak bisa diimplementasikan (*unimplemetable*) (Widodo, 2007:43 dalam Kadji, 2007:11).

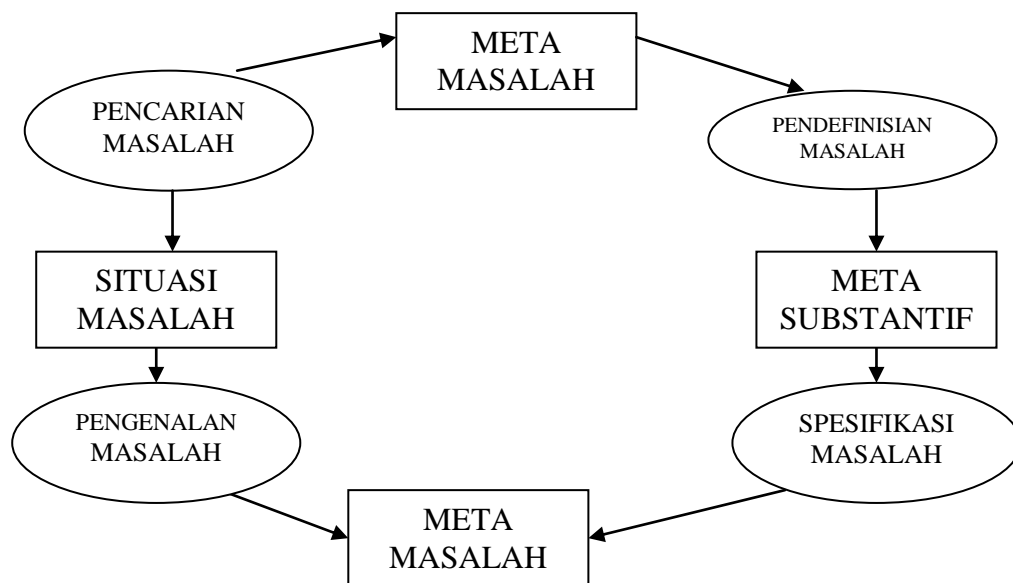
Menurut Joko Widodo, 2007 dalam Kadji (2007) bahwa proses formulasi kebijakan public melalui empat tahapan yakni sebagai berikut: (1) *problem identification*, (2) *agenda setting*, (3) *policy problem formulation*, (4) *policy design*.

- 1) Identifikasi masalah atau *problem identificatioan* adalah melakukan pengenalan dan pemahaman masalah serta melakukan pemetaan masalah dengan cara mencermati dan mengenali setiap perubahan yang terjadi baik pada lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Tidak semua masalah public yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusinya yang bisa tampil menjadi masalah kebijakan (*only those that move people to action become polily problems*). Oleh karena itu, suatu hal yang terpenting adalah agar suatu masalah public dapat menjadi masalah kebijakan, tidak cukup hanya dihayati oleh banyak orang sebagai suatu masalah, tetapi masyarakat juga perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkan *general problem* itu menjadi *policy problem* dan yang lebih penting juga harus pula ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan.
- 2) Penyusunan agenda atau agenda setting adalah suatu istilah yang pada umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu isi yang dinilai public perlu diambil suatu tindakan. Agenda sebagai suatu kesepakatan umum tentang adanya suatu masalah public yang perlu menjadi perhatian bersama dan menurut campur tangan pemerintah untuk memecahkannya (Kadji, 2007:12). Penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah yang dimunculkan di masyarakat. Masalah ini dapat diungkapkan seseorang sebagai suatu masalah public misalnya masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi orang banyak, ada

bukti yang meyakinkan agar lembaga legislative dan eksekutif maupun pemerhati masalah tersebut sebagai masalah serius, dan ada pemecahan masalah yang mudah dipahami terhadap masalah yang sedang dipikirkan dan diperhatikan.

Menurut Andersen dalam Joko Widodo (2007:53), bahwa agenda setting secara runtut terdiri dari: (a) *private problems*, (b) *public problems*, (c) *political issues*, (d) *systematic* agenda, (e) institusional agenda. *Private problems* yaitu adalah suatu masalah-masalah yang mempunyai akibat yang terbatas, atau hanya menyangkut satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat secara langsung. *Public problems* adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat lebih luas termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat. *Political issues* adalah perbedaan pendapat masyarakat tentang solusi dalam menangani masalah (*policy action*), Sistematis agenda adalah isu dirasakan oleh semua warga masyarakat politik yang patut mendapatkan perhatian publik dan isu tersebut berada dalam yuridiksi kewenangan pemerintah. Institusional agenda adalah rangkaian isu yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/ otoritatif.

- 3) Formulasi masalah kebijakan publik, William Dunn (1998:244) membedakan empat macam fase yang saling interdependensi yaitu (a) pencarian masalah, (b) pendefinisian masalah, (c) spesifikasi masalah, dan (d) pengenalan masalah. Empat fase tersebut terkait dengan situasi masalah, meta masalah, masalah substantif, dan masalah formal. Empat fase tersebut dapat digambarkan dalam diagram sebagai berikut:

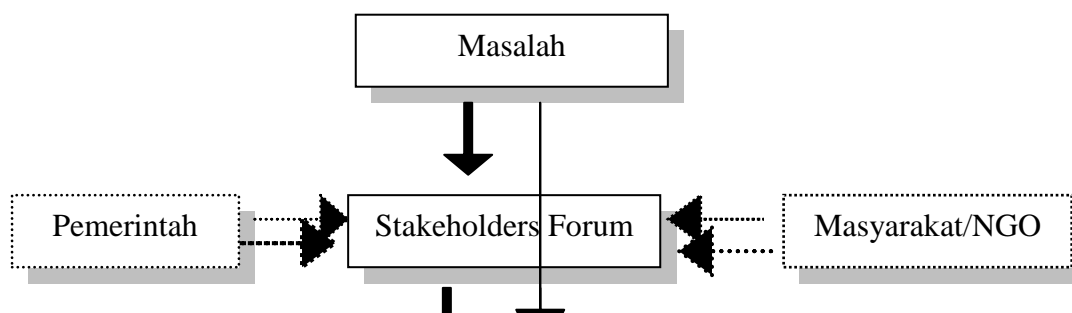


Bagan proses perumusan masalah kebijakan menurut Willian N.Dunn.

- 4). Mendisain kebijakan publik, berdasarkan masalah kebijakan yang telah dirumuskan (masalah formal) kemudian dicarikan solusi berupa kebijakan public apa yang perlu diambil. Untuk menemukan kebijakan apa yang sebaiknya diambil maka perlu dilakukan analisis terhadap masalah kebijakan tersebut. Thomas R.Dye, 1995 dalam Kadji, (2007:16) mengemukakan bahwa pada dasarnya perumusan kebijakan merupakan usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk mencari *problem solving*. Intervensi yang dilakukan dapat memaksa publik. Walaupun bersifat memaksa tetapi memiliki keabsahan karena pemerintah diberi kewenangan otoritatif.

Dalam perumusan kebijakan publik banyak model yang diintrodusir oleh para ahli antara lain 9 (sembilan) model seperti yang dikemukakan oleh Thomas R Dye , model pengamatan terpadu oleh Amitai Atxiome, model strategis oleh John D Bryson, dan model demokrasi yang dikemukakan oleh beberapa pengajar di Indonesia (Riant Nugroho D,2003).

Model demokrasi dalam perumusan kebijakan public adalah yang banyak dipakai di Negara-negara khususnya yang mengalami transisi ke demokrasi seperti Indonesia. Yaitu sebuah model yang berintikan bahwa pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari *stakeholders* (Riant Nugroho D, 2003). Gambaran sederhananya dapat diandaikan dalam sebuah proses pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik, yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Model demokrasi dalam penyusunan perumusan kebijakan public ini biasanya diperkaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya dalam anggaran belanja publik.

## **2.2 Formulasi Kebijakan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) di Provinsi Gorontalo.**

Sebagaimana diketahui bahwa aktivitas formulasi kebijakan public masih merupakan wilayah kerja dari pada eksekutif dalam hal ini Kepala Daerah bersama jajarannya. Dalam hal ini berlangsung serangkaian aktivitas formulasi kebijakan yang telah diuraikan dalam tataran teoritik diatas tadi.

Pemerintah Daerah Provinsi secara structural melakukan aktivitas identifikasi masalah (*problem identification*) melalui kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) yang dilaksanakan dari tingkat desa dan kelurahan/kecamatan, kabupaten/kota, provinsi sampai dengan tingkat pusat (dalam Walidun Husain, 2011). Adapun pelaksanaannya ialah sebagai berikut:

### **a. Musrenbang Tingkat Desa Dan Kelurahan,**

Musrenbang ini dihadiri oleh seluruh pejabat dan tokoh fungsional serta tokoh masyarakat yang ada di desa dan kelurahan serta pejabat dari tingkat kecamatan (camat, kepala dinas kecamatan). Musrenbang desa akan menghasilkan berbagai masalah-masalah yang membutuhkan pemecahan dan penanganan seperlunya atau melalui pembangunan yang dikelompokkan pada dua golongan besar yakni (1) masalah-masalah yang penanganannya atau pembangunan dapat dilakukan di desa atau kelurahan yang akan dibiayai melalui alokasi dana desa yang berasal dari APBD Kabupaten/Kota maupun sumber pendanaan lainnya, dan (2) masalah-masalah yang bersifat prioritas kegiatan yang akan diajukan untuk dibahas pada Musrenbang Kecamatan.

### **b. Murenbang Tingkat Kecamatan**

Musrenbang kecamatan yaitu lembaga atau forum musyawarah *stakeholders* kecamatan untuk mendapatkan dan akan membahas berbagai masalah pembangunan yang tidak dapat dipecahkan di desa dan kelurahan. Serta menyepakati kegiatan lintas desa /kelurahan di kecamatan tersebut sebagai dasar penyusunan rencana kerja satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/kota pada tahun berikutnya. Akumulasi permasalahan di atas diidentifikasi, dibahas dan dipecahkan sehingga menghasilkan dua hal yakni masalah yang dapat dipecahkan dan diselesaikan di tingkat kecamatan dan masalah yang harus diselesaikan pada tingkat lebih di atas dalam hal ini tingkat kabupaten dan kota.

### **c. Musrenbang Tingkat Kabupaten dan Kota**

Musrenbang kabupaten dan kota akan mengidentifikasi dan membahas masalah-masalah pembangunan yang tidak dapat dipecahkan oleh kecamatan. Setelah dibahas secara matang maka akan diperoleh dua masalah yang dapat dipecahkan dan dilaksanakan oleh kabupaten/ kota, dan kemudian masalah yang harus diangkat dan

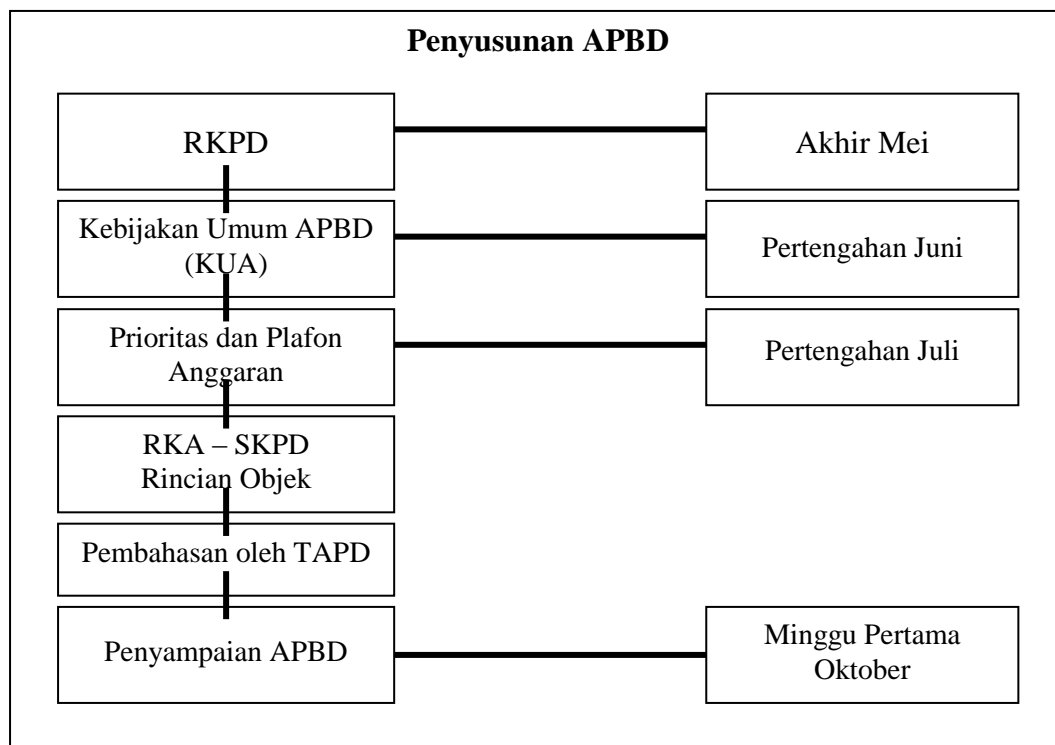
dapat diselesaikan pada tingkat provinsi. Berdasarkan masukan-masukan berbagai masalah dari kabupaten dan kota maka diadakanlah musrenbang tingkat provinsi.

d. Musrenbang Tingkat Provinsi

Musrenbang tingkat di provinsi dihadiri oleh selain pejabat dan kepala dinas tingkat provinsi, juga dihadiri oleh bupati dan walikota serta dinas dari tingkat kabupaten dan kota, sehingga identifikasi dan pengenalan masalah benar-benar dapat diakomodasikan dengan baik. Yang menjadi *leading sector* musrenbang ini ialah Bappeda sebagai perencana pembangunan daerah. Hasil musrenbang tersebut oleh Bappeda provinsi dihimpun dalam daftar masalah pembangunan yang kelak akan masuk kedalam perencanaan pembangunan (*agenda setting*) yang terkelompok dalam dua hal pula yakni yang dapat dikerjakan dan ditangani oleh provinsi dan masalah yang tidak dapat ditangani oleh provinsi dan harus di keataskan dalam hal ini menjadi program nasional. Masalah-masalah yang dapat dikerjakan dan ditangani oleh Pemerintah provinsi dimasukkan pada rencana kerja perangkat daerah (RKPD) yang kelak akan menjadi item-item dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (RAPBD) yang sudah tentu harus melalui ferivikasi yang matang baik melalui rapat-rapat koordinasi pada tingkat SKPD maupun melalui pengamatan langsung di lapangan oleh staf bappeda maupun dinas teknis lainnya. Selanjutnya RAPBD yang disusun oleh Panitia anggaran daerah masih harus disandingkan dengan hasil penjarangan aspirasi masyarakat (JARING ASMARA) yang dilakukan oleh anggota DPRD sesuai dengan daerah pemilihannya. Hasil dari semua itu dapat dilakukan formulasi masalah kebijakan (*policy problem formulation*).

e. Penetapan rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), dan Penetapan Skala Prioritas Anggaran (PPA)

Penetapan rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), dan Penetapan Skala Prioritas Anggaran (PPA) (rincian obyek dari seluruh SKPD), di mana kepala Daerah menyampaikan rancangannya sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selambat-lambatnya pertengahan bulan juni tahun anggaran berjalan. Pembahasan rancangan KUA dan PPA dilakukan tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) bersama Panitia Anggaran DPRD, Dalam arti apa benar-benar masalah yang akan ditangani kelak sesuai dengan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat. Jika semuanya telah sesuai maka dibuatlah kesepakatan antara Kepala Daerah dan Dprd tentang Kebijakan Umum APBD tahun yang akan datang. Kemudian langkah selanjutnya adalah TAPD (Setda dan BAPPEDA) menyusun rancangan anggaran pendapatan belanja daerah (*policy design*). yang disampaikan melalui nota pengantar RAPBD ke lembaga perwakilan rakyat (DPRD Pronvinsi) untuk dibahas dan disyahkan menjadi Peraturan Daerah atau PERDA tentang APBD (*legitimation policy*).



3.1 Kesimpulan

- a. Bahwa formulasi atau perumusan kebijakan publik dalam penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja di Pemerintah provinsi Gorontalo telah dilakukan dan landaskan pada teori dan tahapan formulasi kebijakan yakni ). (1) *problem identification*, (2) *agenda setting*, (3) *policy problem formulation*, (4) *policy design*.
- b. Bahwa dalam perumusan kebijakan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah tersebut walaupun masih merupakan kewenangan dari eksekutif tetapi peran legislative daerah telah dilibatkan pula terutama dalam penetapan kebijakan umum anggaran dan penetapan prioritas anggaran sementara

### 3.2 Saran

- a. Agar perumusan kebijakan publik dapat terlaksana dengan efektif dan efisien maka hendaknya pelaku dan pelaksana perumusan kebijakan public seperti Setda dan Bappeda dapat meningkatkan pengetahuannya terutama dalam bidang analisis kebijakan public.
- b. Hendaknya pemerintah Provinsi Gorontalo dapat memperbanyak tenaga-tenga fungsional khususnya pada analisis kebijakan publik yang dihasilkan oleh lembaga pendidikan tinggi, dan atau memanfaatkan tenaga-tenaga ahli dibidang kebijakan publik pada perguruan tinggi yang ada.

## REFERENSI

- Darise, Nurlan. 2006. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta : PT. Indeks Jakarta.
- Dunn, William. 2000. *Public Policy Analysis*. Terjemahan Darwin, Muhajir. Yogyakarta; PT. Hanindita Graha Widia.
- Husain, Walidun. 2011. *Participative Leadership*. Cetakan I, Juni. Bandung. Penerbit: MQS Publishing
- Husaini, Usman. 2010. *Manajemen Teori, Praktik, dan Riset Pendidikan*. Ed. 3, Cet. 2. Jakarta : Bumi Aksara
- Kadji, Yanto. 2008. *KebijakanPublik*. Modul Perkuliahan dalam Mata Kuliah Kebijakan Publik Pada Program S3 / DR PPS UNM Kerjasama dengan PPS UNG.
- Menteri Negara PPN/Kepala Bapennas dan Menteri Dalam Negeri. 2005. *Surat Edaran Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan*. 2005. Musrenbang. Jakarta : CV. Citra Utama.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Nasrun, Mappa. 2007. *Kontribusi Kepemimpinan Politik dalam Mewujudkan Good Governance*. Modul Perkuliahan dalam Mata Kuliah Kebijakan Publik Pada Program S3 / DR PPS UNM Kerjasama dengan PPS UNG.
- Sabar, Asep. 2006. *Fadel Solusi Jitu Membangun Daerah*. Jakarta : CV. Arena Seni.
- Tjokroamidjojo, Bintoro dan A.R, Mustopadidjaya. 1996. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*. Jakarta : PT. Pustaka LP3ES Indonesia.