

Strategi Kebijakan Provinsi Gorontalo Dalam Proses Pengalokasian Anggaran Belanja

Edward Wolok

Abstrak

Transparansi dan Akuntabilitas dalam penyusunan anggaran, penetapan anggaran, perubahan anggaran dan perhitungan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Gorontalo kepada masyarakat, maka dalam proses pengembangan wacana publik di daerah sebagai salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran daerah, perlu diberikan keleluasaan masyarakat untuk mengakses informasi tentang kinerja dan akuntabilitas anggaran. Anggaran daerah harus mampu memberikan informasi yang lengkap, akurat dan tepat waktu, untuk kepentingan masyarakat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat, dalam format yang akomodatif dalam kaitannya dengan pengawasan dan pengendalian anggaran daerah. Dengan demikian perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan proyek dan kegiatan harus dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

Implementasi pengelolaan pengalokasian belanja daerah akan berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan peraturan hukum yang ada dan sesuai dengan prinsip keadilan serta membawa manfaat kepada daerah.

Kata Kunci: *Strategi, Transparansi, Akuntabilitas, Anggaran, Provinsi Gorontalo.*

Pendahuluan

Transparansi dan akuntabilitas keuangan pemerintahan menjadi sangat penting bahkan merupakan hak asasi manusia. Transparansi merupakan hak dasar untuk mengetahui informasi tentang apa yang sementara diprogramkan oleh pemerintah dan mengapa program itu dipilih. Adanya transparansi dan akuntabilitas keuangan pemerintah (baik pusat maupun daerah) akan mendapat kepercayaan dan dukungan publik, sehingga pemerintah tentu akan bekerja lebih serius dan disiplin, proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran pemerintah lebih partisipatif, mekanisme pengawasan berjalan sebagaimana mestinya, sehingga terhindar dari mekanisme praktek penyalahgunaan kekuasaan atau *abus of power* yang akhirnya melahirkan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sejalan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka diharapkan pemerintah daerah dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna atas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan melakukan pembangunan di daerahnya. Pemberlakuan kedua undang-undang ini berkonsekuensi pada perubahan pola

pertanggungjawaban daerah atas dana yang dialokasikan. Pola pertanggungjawaban daerah lebih bersifat pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah diharapkan dapat melakukan optimalisasi belanja yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Halim (2001: 19) mengatakan proses anggaran yang telah disepakati antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan amanat rakyat. Ini adalah tantangan untuk menunjukkan bahwa sebagai pihak yang bertanggungjawab akan “kepentingan rakyat” pemerintah daerah dan DPRD harus memposisikan dirinya pada posisi yang tepat. Hal tersebut juga adalah sebuah peluang untuk menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD bukan sebagai salah satu “penikmat” dana rakyat, tetapi dapat berbagi rasa dengan rakyat dari dana yang “tersedia” bagi daerah.

Sistem dan prosedur penyusunan anggaran yang digunakan di Provinsi Gorontalo saat ini didasarkan atas dua pendekatan utama, yaitu pendekatan dari bawah (*bottom up approach*) dan pendekatan dari atas (*top down approach*). Kedua pendekatan ini seharusnya disatukan. Dengan undang-undang yang baru, pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kebebasan dan keleluasaan yang lebih besar untuk melakukan terobosan-terobosan baru guna meningkatkan sumber pembiayaan untuk mendorong proses pembangunan daerah secara keseluruhan.

Uraian tersebut mengandung arti bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota dituntut untuk mampu menemukan metode baru dalam meningkatkan sumber pembiayaan pembangunan di daerahnya. Selain itu juga mengharuskan daerah untuk dapat mengalokasikan belanjanya agar hemat, daya guna dan tepat guna. Peran serta masyarakat sebagai pemilik sebagian dana sangat diharapkan dalam proses penyusunan APBD.

Proses perencanaan anggaran daerah dengan paradigma lama cenderung lebih bersifat sentralistis dan didominasi oleh pemerintah pusat dan pemerintah propinsi melalui intervensi untuk mengakomodasi berbagai kepentingan pemerintah atasan di daerah. Lemahnya perencanaan anggaran yang diikuti dengan ketidakmampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah secara berkelanjutan dan diikuti dengan pengeluaran daerah yang terus meningkat secara dinamis jika tidak disertai dengan penentuan skala prioritas dan besarnya plafon anggaran akan menyebabkan

terjadinya *underfinancing* atau *overfinancing* yang akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja pemerintah daerah.

Reformasi Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah

Mardiasmo (2000) mengemukakan bahwa salah satu aspek dari Pemerintah Daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau APBD merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah.

Aspek pengelolaan keuangan daerah, pada dasarnya menyangkut tiga hal yang saling terkait satu dengan yang lainnya, yaitu: Pertama, Aspek Penerimaan, yaitu mengenai seberapa besar kemampuan Pemerintah Daerah dapat menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut. Kedua, Aspek Pengeluaran, yaitu mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat. Ketiga, Aspek Anggaran, yaitu mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

Salah satu aspek dari Pemerintah Daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah merupakan instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah. Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu untuk pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas disemua aktivitas berbagai unit kerja.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Untuk itu DPRD dan Pemerintah Daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi daerah masing-masing

serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Regulasi Keuangan Daerah

Dalam usaha melaksanakan pengelolaan keuangan daerah yang baik, maka pemerintah telah melakukan beberapa penyempurnaan regulasi hukum yang mengatur atau ada hubungan dengan keuangan daerah. Regulasi yang dimaksud antara lain dapat dilihat dengan dikeluarkannya aturan hukum yang mengganti atau menyempunakan peraturan yang lama tentang pengelolaan keuangan daerah.

Aturan tersebut yakni sebagai berikut, PP No 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/ Daerah (Pelaksanaan Pasal 28 (1) UU No 1/2004) PP No 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak PP No 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Bersumber Dari Kegiatan Tertentu Keputusan Menteri Keuangan No 115/KMK.06/2001 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Perguruan Tinggi Negeri PP No 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak PP No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Kemudian PP No 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah (Pelaksanaan Pasal 45 UU No 33/2004) Peraturan Menteri Keuangan No 52/KMK.010/2006 tentang Tata Cara Pemberian Hibah Kepada Daerah (Pelaksanaan Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 6 PP No 57 Tahun 2005 dan Pasal 22 ayat (4) PP No 2 Tahun 2006) PP No 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah.

Selanjutnya Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Permendagri No 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran dan Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007. Kemudian Peraturan Menteri Keuangan No 53/PMK.010/2006 tentang Tata Cara Pemberian Pinjaman Daerah dari Pemerintah Yang Dananya Bersumber dari Pinjaman Luar Negeri (Pelaksanaan Pasal 16 PP No 54 Tahun 2005 dan Pasal 22 ayat (4) PP No 2 Tahun 2006).

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan pemerintah daerah, maka pemerintah telah mengadakan reformasi manajemen keuangan. Salah satu bentuk reformasi itu adalah diterbitkan beberapa ketentuan hukum yang mengatur ketentuan daerah, misalnya diterbitkannya PP No 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yang mencoba lebih jauh proses penganggaran dengan proses perencanaan. Dalam ketentuan hukum PP ini adanya prinsip pengelolaan keuangan daerah yang meliputi

prinsip tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, ekonomis efektif, transparan dan akuntabel dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat bagi masyarakat.

Kemudian pemerintah juga telah melakukan regulasi melalui peraturan Permendagri No 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang mengatur mulai dari prinsip, prinsip keuangan daerah, kekuasaan keuangan daerah, penyusunan anggaran, perubahan anggaran, penatausahaan keuangan daerah, dan pertanggung jawaban keuangan daerah. Peraturan Permandagri No 13 tahun 2006 ini kemudian direvisi dengan peraturan baru yakni Permendagri No 59 tahun 2007. Salah satu ketentuan yang terdapat dalam Permendagri No 59 tahun 2007 tersebut yakni perlunya asas transparansi yakni Pasal 116 ayat (4a) yang berbunyi “untuk memenuhi asas transparansi, Kepala Daerah wajib menginformasikan substansi Perda APBD kepada masyarakat yang telah diundangkan dalam lembaran daerah”. Namun demikian mengingat kewajiban Kepala Daerah hanya terbatas pada substansi informasi APBD yang belum ada pengaturan lebih lanjut mengenai mekanisme penyampaiannya, di sisi lain justru dalam revisi ketentuan hukum ini informasi yang memadai dan rinci dalam penjabaran anggaran APBD mengalami reduksi. Informasi mengenai dasar hukum, satuan volume, harga satuan dan sumber pendanaan dihilangkan.

Konsekuensi demikian sudah tentu justru menciptakan kondisi adanya ketidakpastian hukum terhadap peraturan tersebut. Padahal idelanya konsistensi terhadap berlakunya suatu peraturan hukum sangat diperlukan, sehingga dalam implementasi di lapangan tidak membingungkan pengambil kebijakan di satu sisi dan masyarakat di sisi lain.

Berbagai peraturan hukum yang telah ada tersebut diharapkan merupakan wajah reformasi dari aturan yang selama ini menjadi fondasi atau dasar dari pengelolaan keuangan daerah. Terlepas dari sempurna dan tidak sempurna atau baik dan tidak baiknya berbagai peraturan yang telah dibuat pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah, pada intinya pemerintah mempunyai tujuan yang baik dalam mengelola keuangan daerah yang sesuai dengan hukum yang berlaku.

Strategi Provinsi Gorontalo Dalam Pengalokasian Anggaran Belanja

Pada dasarnya strategi sebagai arah dan cakupan jangka panjang organisasi untuk mendapatkan keunggulan melalui konfigurasi sumber daya alam dan lingkungan

yang berubah untuk mencapai kebutuhan pasar dan memenuhi harapan pihak yang berkepentingan (*stakeholder*).

Don K. Price sebagaimana dikutip oleh Wahap (2005: 17), menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijaksanaan yang bertanggung jawab ialah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi profesional, para administrator dan para politisi.

Dalam praktek perumusan kebijakan di Indonesia, pada umumnya dipengaruhi oleh masih kuatnya untuk memperkuat birokrasi dalam rangka mengoperasikan pembangunan, sementara di sisi lain masih lemahnya posisi penawaran dari masyarakat. Hal ini telah mempersubur situasi di mana keputusan kebijakan dalam implementasinya kebanyakan masih bersifat fungsional dan semata-mata hanya menyandarkan diri pertimbangan efisiensi.

Surat Keputusan Mendagri (2000:1-3), mengatakan bahwa penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran berikut ini: Pertama, Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran. Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan. Kedua, Disiplin Anggaran APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketiga, Keadilan Anggaran. Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan. Keempat, Efisiensi dan Efektivitas Anggaran. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan. Kelima, Format Anggaran. Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran surplus atau defisit (*surplus deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran.

Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit dapat ditutupi antara lain melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Penyusunan anggaran merupakan suatu rencana tahunan yang merupakan aktualisasi dari pelaksanaan rencana jangka panjang maupun menengah. Dalam penyusunan anggaran, rencana jangka panjang dan rencana jangka menengah perlu diperhatikan. Salah satu fungsi anggaran adalah membantu manajemen pemerintah dalam pengambilan keputusan dan sebagai alat untuk mengevaluasi kinerja unit kerja di bawahnya.

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah sangat ditentukan oleh proses awal perencanaannya. Semakin baik perencanaannya memberikan dampak semakin baik pula implementasinya di lapangan. Demikian pula di Provinsi Gorontalo. Keterlibatan berbagai lembaga/instansi yang ada di Provinsi Gorontalo di dalam proses perencanaan memerlukan kesatuan visi, misi dan tujuan dari setiap lembaga tersebut.

Dalam menentukan alokasi dana anggaran untuk setiap kegiatan biasanya digunakan metode *incrementalism* yang didasarkan atas perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum, seperti tingkat inflasi dan jumlah penduduk. Pendekatan lain yang umumnya dipergunakan adalah *line-item budget* yaitu perencanaan anggaran yang didasarkan atas *item-item* yang ada di masa lalu misalnya penetapan mata anggaran yang harus didasarkan pada Kepmendagri tentang Penggunaan Sistem Digit Dalam Pelaksanaan APBD serta Petunjuk Teknis Tata Usaha Keuangan Daerah.

Dalam pengelolaan anggaran juga perlu dipegang prinsip *value for money*, artinya pengelolaan anggaran yang baik harus memenuhi ukuran ekonomi, efektif dan efisien. Untuk membiayai seluruh pelayanan publik tersebut pemerintah memanfaatkan uang rakyat (*public money*) yang diterima melalui pajak dan retribusi serta penerimaan lainnya sehingga dalam pemanfaatannya pertimbangan *value for money* sangat diperlukan.

Konsep *value for money* atau VFM tersebut penting bagi pemerintah sebagai pelayan masyarakat, karena implementasi konsep tersebut memberikan manfaat: Pertama, Efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan tepat sasaran. Kedua, Meningkatkan mutu pelayanan publik. Ketiga, Biaya pelayanan yang murah karena hilangnya inefisiensi dan penghematan dalam penggunaan resources. Keempat, Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik; dan kelima, Meningkatkan *public cost awareness* sebagai pelaksanaan pertanggungjawaban publik.

Untuk mengetahui besarnya alokasi pembiayaan aparatur dan pembiayaan publik dapat dilakukan dengan membandingkan antara belanja aparatur dan belanja publik dengan jumlah anggaran biaya rutin yang formulanya merupakan pengembangan *model Comparative Budget Statement* (CBS). CBS horizontal merupakan perbandingan untuk melihat perkembangan anggaran dari tahun ke tahun dengan menggunakan tiga ukuran yaitu absolut, relatif dan rasio. CBS horizontal secara absolut adalah selisih antara tahun terakhir penelitian dan tahun awal penelitian dilakukan. CBS horizontal secara relatif adalah persentase perbandingan antara CBS absolut dengan tahun awal penelitian, sedangkan CBS horizontal secara rasio adalah nilai perbandingan antara tahun terakhir penelitian dengan tahun awal penelitian dilakukan. CBS vertical digunakan untuk mengukur posisi masing-masing pos dalam APBD dengan tujuan untuk melihat proporsi atau persentasenya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa salah satu unsur yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah adalah sistem atau cara pengelolaan keuangan daerah. Hal ini penting dan mendasar untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada serta upaya untuk mengakomodasi berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang akan dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pasal 4 dan 5 menyebutkan bahwa, pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan sehingga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu.

Peran anggaran dalam penentuan arah dan kebijakan Pemerintah Daerah Gorontalo, tidak terlepas dari kemampuan anggaran tersebut dalam mencapai tujuan Pemerintah Daerah Gorontalo sendiri sebagai penyelenggara pelayanan publik. Untuk itu Pemerintah Daerah Gorontalo perlu memperhatikan bahwa pada hakekatnya anggaran daerah merupakan perwujudan amanat rakyat pada pihak eksekutif dan legislatif DPRD Provinsi Gorontalo untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat dalam batas otonomi daerah yang dimilikinya.

Berkenaan dengan hal itu kiranya Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia mengingatkan bahwa prinsip-prinsip penyusunan anggaran daerah adalah sebagai berikut:

Pertama, Keadilan anggaran. Keadilan merupakan salah satu misi utama yang diemban oleh Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo dalam melaksanakan berbagai kebijakan, khususnya dalam pengelolaan anggaran daerah. Pelayanan umum akan meningkat dan kesempatan kerja juga akan makin bertambah apabila fungsi alokasi dan distribusi dalam pengelolaan anggaran telah dilakukan dengan benar, baik melalui alokasi belanja maupun mekanisme perpajakan serta retribusi yang lebih adil dan transparan. Hal tersebut mengharuskan Pemerintah Daerah provinsi Gorontalo untuk merasionalkan pengeluaran atau belanja secara adil untuk dapat dinikmati hasilnya secara proporsional.

Kedua, Efisiensi dan efektivitas anggaran yang perlu diperhatikan dalam prinsip ini adalah bagaimana memanfaatkan uang sebaik mungkin agar dapat menghasilkan perbaikan pelayanan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Secara umum kelemahan yang sangat menonjol dari anggaran selama ini adalah keterbatasan daerah untuk mengembangkan instrumen teknis perencanaan anggaran yang berorientasi pada kinerja, bukan pendekatan incremental yang sangat lemah landasan pertimbangannya. Dalam penyusunan anggaran harus memperhatikan tingkat efisiensi alokasi dan efektivitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang jelas. Berkenaan dengan itu maka penetapan standar kinerja proyek dan kegiatan serta harga satuannya merupakan faktor penentu dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran.

Ketiga, Anggaran berimbang dan defisit. Pada hakekatnya penerapan prinsip anggaran berimbang adalah untuk menghindari terjadinya hutang pengeluaran akibat rencana pengeluaran yang melampaui kapasitas penerimaannya. Apabila penerimaan yang telah ditetapkan dalam APBD provinsi Gorontalo tidak mampu membiayai keseluruhan pengeluaran, maka dapat dipenuhi melalui pinjaman daerah yang dilaksanakan secara taktis dan strategis sesuai dengan prinsip defisit anggaran. Penerapan prinsip ini agar alokasi belanja yang dianggarkan sesuai dengan kemampuan penerimaan daerah yang realistis, baik berasal dari PAD, dana perimbangan keuangan, maupun pinjaman daerah. Di sisi lain kelebihan target penerimaan tidak harus dibelanjakan, tetapi dicantumkan dalam perubahan anggaran dalam pasal cadangan atau pengeluaran tidak tersangka, sepanjang tidak ada rencana kegiatan mendesak yang harus segera dilaksanakan.

Keempat, Disiplin anggaran. Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten. APBD adalah rencana pendapatan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk satu tahun anggaran tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pencatatan atas penggunaan anggaran daerah sesuai dengan prinsip akuntansi keuangan daerah Indonesia. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum atau tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD perubahan APBD. Bila terdapat kegiatan baru yang harus dilaksanakan dan belum tersedia kredit anggarannya, maka perubahan APBD dapat disegerakan atau dipercepat dengan memanfaatkan pasal pengeluaran tak tersangka, bila masih memungkinkan. Anggaran yang tersedia pada setiap pos atau pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran, oleh karenanya tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan atau proyek melampaui batas kredit anggaran yang telah ditetapkan. Di samping itu pula, harus dihindari kemungkinan terjadinya duplikasi anggaran baik antar unit kerja, antara belanja rutin dan belanja pembangunan, serta harus diupayakan terjadinya integrasi kedua jenis belanja tersebut dalam satu indikator kinerja. Pengalokasian anggaran harus didasarkan atas skala prioritas yang telah ditetapkan, terutama untuk program yang ditujukan pada upaya peningkatan pelayanan masyarakat. Dengan demikian akan dapat dihindari pengalokasian anggaran pada proyek-proyek yang tidak efisien.

Kelima, Transparansi dan akuntabilitas anggaran. Transparansi dan Akuntabilitas dalam penyusunan anggaran, penetapan anggaran, perubahan anggaran dan perhitungan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Gorontalo kepada masyarakat, maka dalam proses pengembangan wacana publik di daerah sebagai salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran daerah, perlu diberikan keleluasaan masyarakat untuk mengakses informasi tentang kinerja dan akuntabilitas anggaran. Anggaran daerah harus mampu memberikan informasi yang lengkap, akurat dan tepat waktu, untuk kepentingan masyarakat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat, dalam format yang akomodatif dalam kaitannya dengan pengawasan dan pengendalian anggaran daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan proyek dan kegiatan harus dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

Untuk menentukan strategi dan prioritas APBD, diperlukan beberapa kriteria atau variabel. Beberapa variabel yang digunakan untuk menentukan strategi dan prioritas APBD provinsi Gorontalo adalah sebagai berikut; Pertama, Kemampuan fungsi dan program tersebut dalam mencapai arah dan kebijakan APBD provinsi Gorontalo. Arah

dan kebijakan umum APBD merupakan hasil kesepakatan antara legislatif dengan Pemerintah Daerah, yang berisi aspirasi-aspirasi masyarakat daerah. Dengan demikian, pelaksanaan fungsi-fungsi yang sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD, berarti melaksanakan segala hal yang menjadi aspirasi masyarakat. Kedua, Kemampuan program tersebut dalam mencapai tujuan dan sasaran yang diterapkan. Tujuan dan sasaran Pemerintah Daerah Gorontalo dikembangkan dalam pelaksanaan program/kegiatan oleh unit kerja. Program-program yang dilaksanakan tersebut seharusnya merupakan program-program yang mampu mendukung tujuan dan sasaran pembangunan daerah, sehingga tujuan dan sasaran pembangunan daerah dapat tercapai. Ketiga, Kemampuan program tersebut dalam memenuhi kebutuhan riil masyarakat. Tuntutan masyarakat terhadap kebutuhan dan fasilitas publik semakin nyata dan kian hari kian banyak. Pemerintah seharusnya peka terhadap tuntutan tersebut. Namun demikian kepekaan tersebut harus diimbangi dengan pilihan yang tepat kebutuhan-kebutuhan yang mendesak, dan yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat. Keempat, Kemampuan program tersebut dalam pendanaan pembangunan. Keterbatasan dana pembangunan yang ada menghendaki pemilihan pada pembangunan kebutuhan masyarakat yang menjadi skala prioritas. Untuk itu maka pelaksanaan program pun harus sesuai dengan besarnya dana yang tersedia.

Pada akhirnya dengan melaksanakan berbagai strategi di atas tersebut, maka implementasi pengelolaan pengalokasian belanja daerah akan berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan peraturan hukum yang ada dan sesuai dengan prinsip keadilan serta membawa manfaat kepada daerah dan masyarakat Gorontalo sendiri.

Kesimpulan

Dalam melaksanakan strategi kebijakan pengelolaan keuangan anggaran belanja daerah di Provinsi Gorontalo, maka diperlukan beberapa hal penting yakni sebagai berikut: Pertama, Kemampuan fungsi dan program tersebut dalam mencapai arah dan kebijakan APBD provinsi Gorontalo. Kedua, Kemampuan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diterapkan. Ketiga, Kemampuan program tersebut dapat memenuhi kebutuhan riil masyarakat. Keempat, Kemampuan program dalam pendanaan pembangunan.

Untuk itu langkah yang dapat diambil antara lain: Pertama, Dalam menyusun anggaran belanja daerah tetap mengedepankan prinsip-prinsip hukum dan keadilan, sehingga dapat membawa manfaat kepada semua pihak. Kedua, Agar dalam penyusunan anggaran belanja rutin hendaknya lebih mengefektifkan mekanisme perencanaan dari

bawah (*bottom up planning*), sehingga dapat menjaring aspirasi masyarakat, dan alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik. Mengurangi pengeluaran *miscellaneous* serta harus berpegang pada prinsip *value for money*. Ketiga, Perlu Menyusun standar analisa belanja untuk mencapai tingkat kinerja pengeluaran yang efisien. Mengurangi ketergantungan keuangannya pada pemerintah pusat dengan meningkatkan penerimaan daerah melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan pajak dan retribusi. Selain itu dapat juga mencari sumber-sumber penerimaan lain seperti pola kemitraan.

Daftar Pustaka

- Devas, Nick Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey and Roy Kelly, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*”, (terjemahan oleh Masri Maris), UI-Press, Jakarta.
- Halim, Abdul, 2001, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Pertama, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Kaho, Yosef Riwis., 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan pertama, Rajawali Press, Jakarta.
- Mardiasmo., 2000, *Implikasi APBN dan APBD dalam Kontek Otonomi Daerah*, Kompas, April No. 23, 573-587.
- Wahap, Solichin Abdul, 2005, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Cetakan kelima. Bumi Aksara. Jakarta
- PP No 73 Tahun 1999 tentang *Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Bersumber Dari Kegiatan Tertentu*
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 105 Tahun 2000 tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*
- PP No 57 Tahun 2005 tentang *Hibah Kepada Daerah*
- PP No 58 tahun 2005 tentang *pengelolaan keuangan daerah*
- PP No 39 Tahun 2007 tentang *Pengelolaan Uang Negara/ Daerah*
- Permendagri No 13 tahun 2006 tentang *Pengelolaan Keunagan Daerah, kemudian direvisi dengan peraturan baru yakni Permendagri No 59 tahun 2007.*
- Permendagri No 26 Tahun 2006 tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran dan Pendapatan dan Belanja Daerah.*
- Peraturan Menteri Keuangan No 52/KMK.010/2006 tentang *Tata Cara Pemberian Hibah Kepada Daerah*