

**PUBLIKASI ILMIAH**

**EFEKTIVITAS ALOKASI DANA ASPIRASI  
DALAM KETERWAKILAN POLITIK  
(Studi Fungsi Keterwakilan Politik Anggota DPRD  
Kota Singkawang Periode 2009-2014)**

**Oleh :**

**MUHAMMADIN, SE.  
NIM. A21213097**

**ABSTRACT**

This thesis effectiveness of the allocation of funds aspirations in political representation (Study of Political Representation Function Assembly Members Singkawang Period 2009-2014). From the results of this thesis research we concluded that that the role of Parliament is basically a community itself, where people become a part of his net bias existing government. The role of Parliament Singkawang in building and increasing public participation in the patterns of aspiration of society is used for this, not only refers to the rules / rules of law that apply, but many use a variety of ways that is effective, is to make it easier for members parliament in getting or obtaining aspirations of the people from all walks of life. This means that the role of Parliament should always put the interests of the wider community, where people not only as objects but the subjects or actors of government ada. Dapat assessed in general that the efforts that have been made in absorbing Singkawang City Council, accommodating and following up aspirations of the people already optimal. This is evident from the efforts taken in providing a space for people to express their aspirations and participate already optimak. In addition to aspirations and working visits are formally committed DPRD Singkawang in people's aspirations, also performed aspiration communities with informal ways in which it mostly is the initiative of each every member of Parliament, among others, through a working visit informally, through each party activities, dialogue with non-governmental organizations or educational institutions as well as local community cultural approach. Recommendations from this thesis is Need for socialization programs / activities performed well in their respective fields Singkawang City Council committee intensively to the community, so that people know both legal mechanisms and administrative follow-up to the aspirations masyarakat. Perlu Council examined the possibility entitles the same budgeting between local governments and legislators, as these two agencies is a fiduciary and have the same position in local governance. RPKD a result Musrenbang and results of the recess must consistently be the basis or followed in the preparation of budgets / budget in accordance with the provisions of the legislation.

**ABSTRAK**

Tesis ini efektivitas alokasi dana aspirasi dalam keterwakilan politik (Studi Fungsi Keterwakilan Politik Anggota DPRD Kota Singkawang Periode 2009-2014). Dari hasil penelitian tesis ini diperoleh kesimpulan bahwa bahwa peran DPRD pada dasarnya menyangkut masyarakat itu sendiri, dimana masyarakat bias menjadi bagian dari jalanya pemerintahan yang ada. Peran DPRD Kota Singkawang dalam membangun dan meningkatkan partisipasi masyarakat melalui pola-pola penyerapan aspirasi masyarakat yang digunakan selama ini, tidak hanya mengacu pada aturan-aturan/kaidah hukum yang berlaku,

namun banyak menggunakan berbagai cara yang dinilai cukup efektif, ini untuk lebih memudahkan anggota DPRD dalam mendapatkan ataupun memperoleh aspirasi masyarakat dari berbagai lapisan masyarakat. Artinya bahwa peran DPRD haruslah selalu mengutamakan kepentingan masyarakat luas, dimana masyarakat tidak hanya sebagai obyek melainkan subyek atau pelaku dari pemerintah yang ada. Dapat dinilai secara umum bahwa upaya-upaya yang telah dilakukan DPRD Kota Singkawang dalam menyerap, menampung, serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat sudah optimal. Ini terlihat dari upaya-upaya yang ditempuh dalam memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya dan berpartisipasi sudah optimal. Selain penjangkauan aspirasi dan kunjungan kerja secara formal yang dilakukan DPRD Kota Singkawang dalam menyerap aspirasi masyarakat, juga dilakukan penyerapan aspirasi masyarakat dengan cara-cara informal dimana hal ini kebanyakan adalah inisiatif dari masing-masing tiap anggota DPRD antara lain yaitu melalui kunjungan kerja informal, melalui kegiatan masing-masing partai, dialog dengan lembaga swadaya masyarakat atau lembaga pendidikan serta pendekatan cultural masyarakat setempat. Rekomendasi dari tesis ini adalah Perlunya kegiatan sosialisasi program-program/kegiatan-kegiatan yang dilakukan juga di bidang masing-masing komisi DPRD Kota Singkawang kepada masyarakat secara intensif, sehingga masyarakat mengetahui mekanisme baik hukum maupun administratif tindak lanjut DPRD terhadap aspirasi masyarakat. Perlu dikaji kemungkinan memberikan hak *budgeting* yang sama antara pemerintah daerah dan DPRD, karena kedua lembaga tersebut merupakan pemegang amanah dan memiliki kedudukan yang sama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. RKPD yang merupakan hasil Musrenbang dan hasil reses harus secara konsisten dijadikan dasar atau dipedomani dalam penyusunan RAPBD/APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Kata Kunci: Efektivitas Alokasi Dana Aspirasi Dalam Keterwakilan Politik**

## Latar Belakang

Dalam konteks konsep teori perwakilan politik, lembaga atau badan perwakilan politik merupakan wujud konkrit dari implementasi sistem demokrasi perwakilan. Dalam konteks yang demikian ini atau dalam konteks konsep cita perwakilan politik<sup>1</sup>, para anggota badan perwakilan politik (wakil) mendapat mandate langsung dari rakyat untuk mewakili terwakil (rakyat, pemilih dan lainnya) dalam menyalurkan kepentingan-kepentingan, aspirasi-aspirasi politik terwakil, baik perorangan, kelompok maupun wilayah atau daerah ke dalam berbagai kebijaksanaan publik. Wal hasil adalah terwujudnya keterwakilan politik terwakil, yaitu terwakilnya kepentingan anggota masyarakat oleh wakil mereka ke dalam lembaga-lembaga dalam proses politik”.<sup>2</sup>.

Dalam ketatanegaraan Indonesia, proses perwakilan politik berlangsung melalui kelembagaan dewan perwakilan rakyat, baik pada tingkat nasional DPR-RI maupun dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, proses perwakilan politik itu berjalan melalui kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD). Secara kelembagaan DPRD, mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi legeslasi, fungsi, anggaran dan fungsi pengawasan. melalui ketiga fungsi inilah kepentingan-kepentingan terwakil ( masyarakat, konstituen, dll) dapat disalurkan. Atas dasar pemikiran teortik itu, muncul gagasan adanya alokasi dana asfirasi yang dimiliki anggota dewan perwakilan rakyat baik di pusat maupun di daerah<sup>3</sup>.

Penelitian yang dilakukan oleh Firdaus; dkk, menunjukkan bahwa salah satu usaha anggota DPRD kota Singkawang untuk membangun keterwakilan politik dengan

---

<sup>1</sup>H.P.Pitkin sebagai mana di kutip ArbiSanit memaknai Perwakilan politik sebagai “ proses mewakili, dimana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakil. Walaupun wakil bertindak secara bebas tapi harus bijaksana dan penuh pertimbangan serta tidak sekedar melayani. Wakil bertindak sedemikian rupa sehingga di antara dia dengan terwakil tidak terjadi konflik dan jika terjadi penjelasan harus mampu meredakannya”. Lihat Firdaus “ *Dasar-dasar Ilmu lhukum Tata Negara dan Hukum Tatanegara Indonesia* ” Bahan Ajar Matrikulasi Hukum Tata Negara Program Magister Ilmu Hukum Untan tahun 2003

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup>Gagasan tentang alokasi dana asfirasi ini, pertama kali di gulirkan oleh Abu Rizal Bakri ketua umum partai Golkar. Alokasi dana asfirasi ini baru mempunyai payung hukum yang dalam UU/17/2014.

konstituennya adalah melalui alokasi dana asfisasi dalam menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)<sup>4</sup>.

Eksistensi alokasi dana asfisasi yang di usulkan oleh anggota dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah telah diterima dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sejak tahun 2009, hingga tahun anggaran 2013 setiap tahunnya alokasi dana asfisasi dalam APBD Kota Singkawang di anggarkan sebesar empat puluh lima milyar ( Rp 45.000.000.000)<sup>5</sup>. Alokasi dana asfisasi ini pada dasarnya adalah alokasi dana untuk membiayai kegiatan atau program pembangunan yang di usulkan oleh anggota dewan perwakilan rakyat daerah untuk kepentingan pihak yang diwakili (terwakili), yaitu masyarakat umum, konstituen mereka atau lainnya.

Pada sisi lain, sistem pembangunan daerah sebagai pelaksanaan otonomi daerah, mewajibkan kepada pemerintahan daerah untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Pembaguan Jangka Pendek Daerah (RPJPD). Dalam penyusunan rencana pembangunan itu melibatkan masyarakat dalam setiap tingkatannya. Dalam konteks penyusunan APBD, anggaran pembiayaan yang dialokasikan, dimaksudkan untuk membiayai program-program kerja yang telah disusun oleh pemerintah daerah melalui rencana kerja pembangunan. Rencana Kerja pemerintahan ini disusun berdasarkan RPJMD dan hasil musrembang daerah. Dalam konteks yang demikian ini program-program pembangunan daerah di biayai oleh APBD seharusnya program-program yang telah di rintis dalam musrembang baik pada tingkat kelurahan, kecamatan, maupun pada tingkat kota. Oleh karena itu usulan-usulan program pembangunan yang

---

<sup>4</sup>Firdaus.dkk "Model Implementasi Fungsi Perwakilan Politik Oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Singkawang, Suatu persepektif Hukum Tata negara". Laporan Penelitian Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Untan 2013.

<sup>5</sup>Besaran angka di peroleh dari badan anggaran DPRD Singkawang.

usulkan untuk dibiayai melalui alokasi dana asfipasi oleh anggota dewan, pada tataran ideal merujuk pada program-program pembangunan hasil musrenbang.

Sebagai implementasi dari pendekatan partisipatif, pendekatan atas-bawah (*top-down*) dan pendekatan bawah-atas (*bottom-up*) dalam perencanaan pembangunan, maka pelibatan partisipasi masyarakat melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dinilai sangat penting, terutama dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Karena itu, Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten berfungsi sebagai dokumen perencanaan tahunan, diselenggarakan melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) secara berjenjang, mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan sampai ke tingkat kabupaten yang dilaksanakan setiap tahunnya sesuai petunjuk teknis dari Menteri Negara Perencanaan pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS dan Peraturan Pelaksanaannya di Daerah :<sup>6</sup>

#### **a. Musrenbang Desa/Kelurahan**

Musrenbang Desa/Kelurahan adalah forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan (stakeholders) desa/kelurahan untuk mengatasi permasalahan desa/kelurahan dan pihak yang akan terkena dampak hasil musyawarah) untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran berikutnya.

Musrenbang Desa/Kelurahan dilaksanakan dengan memperhatikan rencana pembangunan jangka menengah desa/kelurahan, kinerja implementasi rencana kegiatan tahun berjalan, serta masukan dari nara sumber dan peserta yang menggambarkan permasalahan nyata yang sedang dihadapi.

---

<sup>6</sup> Lampiran Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 0008/M.PPN/01/2007 - 050/264A/SJ Tanggal 12 Januari 2007 Perihal Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan.

Tujuan diselenggarakannya Musrenbang Desa/Kelurahan adalah untuk : (1) Menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat di bawahnya (Musyawarah Dusun/kelompok); (2) Menetapkan kegiatan prioritas desa/kelurahan yang akan dibiayai melalui Alokasi Dana Desa/Kelurahan yang berasal dari APBD Kabupaten/Kota maupun sumber pendanaan lainnya; (3) Menetapkan kegiatan prioritas yang akan diajukan untuk dibahas pada Forum Musrenbang Kecamatan (untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten/Kota atau APBD Provinsi).

Peserta Musrenbang Desa/Kelurahan adalah perwakilan komponen masyarakat (individu atau kelompok) yang berada di desa/kelurahan, seperti: ketua RT/RW; kepala dusun, tokoh agama, ketua adat, wakil kelompok perempuan, wakil kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, kelompok tani/nelayan, komite sekolah dan lain-lain.

Narasumber terdiri dari : Kepala Desa/Lurah, Ketua dan para Anggota Badan Perwakilan Desa (BPD), Camat dan aparat kecamatan, Kepala Sekolah, Kepala Puskesmas, pejabat instansi yang ada di desa atau kecamatan, dan LSM yang bekerja di desa yang bersangkutan

Keluaran dari kegiatan Musrenbang Desa/Kelurahan akan menghasilkan Dokumen Rencana Kerja Pembangunan Desa/Kelurahan yang berisi: (1) Prioritas Kegiatan pembangunan skala desa/kelurahan yang akan didanai oleh Alokasi Dana Desa dan atau swadaya. (2) Prioritas Kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah yang dilengkapi dengan kode desa/ kelurahan dan kecamatan dan akan dibahas pada forum Musrenbang Kecamatan. (3) Daftar nama delegasi untuk mengikuti Musrenbang Kecamatan. (4) Berita acara Musrenbang Desa/Kelurahan.

#### **b. Musrenbang Kecamatan**

Musrenbang Kecamatan adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan di tingkat kecamatan untuk mendapatkan masukan tentang kegiatan prioritas dari desa/kelurahan serta menyepakati rencana kegiatan lintas desa/kelurahan di kecamatan yang bersangkutan sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Kecamatan dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya.

Tujuan diselenggarakannya Musrenbang Kecamatan adalah untuk: (1) Membahas dan menyepakati hasil-hasil Musrenbang dari tingkat desa/kelurahan yang akan menjadi kegiatan prioritas pembangunan di wilayah kecamatan yang bersangkutan; (2) Membahas dan menetapkan kegiatan prioritas pembangunan di tingkat kecamatan yang belum tercakup dalam prioritas kegiatan pembangunan desa/kelurahan; (3) Melakukan klasifikasi atas kegiatan prioritas pembangunan kecamatan sesuai dengan fungsi-fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

Keluaran yang dihasilkan dari Musrenbang Kecamatan adalah : (1) Dokumen Rencana Kerja (Renja) Kecamatan yang akan dibiayai melalui anggaran kecamatan yang bersumber dari APBD Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya; (2) Daftar kegiatan Prioritas yang akan dilaksanakan melalui SKPD atau Gabungan SKPD; (3) Daftar nama delegasi kecamatan untuk mengikuti Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/kota; (4) Berita Acara Musrenbang Tahunan Kecamatan

Peserta Musrenbang Kecamatan terdiri dari individu atau kelompok yang merupakan wakil dari desa/kelurahan dan wakil dari kelompok-kelompok masyarakat yang beroperasi dalam skala kecamatan (misalnya: organisasi sosial kemasyarakatan, organisasi petani, organisasi pengrajin, dan lain sebagainya).

Narasumber : (1) Dari Kabupaten/Kota: Bappeda, perwakilan SKPD, kepala-kepala cabang SKPD di kecamatan yang bersangkutan, kepala-kepala unit pelayanan di kecamatan, anggota DPRD; (b) Dari wilayah pemilihan kecamatan yang bersangkutan.

**Khusus untuk anggota DPRD, forum ini bisa menjadi forum untuk menjaring aspirasi masyarakat.** Dari Kecamatan: Camat, aparat kecamatan, LSM yang bekerja di kecamatan yang bersangkutan, dan para ahli/profesional yang dibutuhkan.

**c. Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah/Forum SKPD Kabupaten/Kota**

Forum SKPD merupakan forum yang berhubungan dengan fungsi/sub fungsi, kegiatan/sector dan lintas sector adalah wadah bersama antar pelaku pembangunan untuk membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil Musrenbang Kecamatan dengan SKPD atau gabungan SKPD sebagai upaya mengisi Rencana Kerja SKPD yang tata cara penyelenggaraannya difasilitasi oleh SKPD terkait.

Pelaksanaan Forum SKPD atau Forum Gabungan SKPD memperhatikan masukan kegiatan dari kecamatan, kinerja pelaksanaan kegiatan SKPD tahun berjalan, rancangan awal RKPD serta Renstra SKPD. Namun demikian, dalam hal salah satu dokumen tersebut belum tersedia, maka pelaksanaan Forum SKPD dan atau Forum Gabungan SKPD dapat tetap dilakukan.

Forum SKPD Kabupaten/Kota bertujuan untuk: (1) Mensinkronkan prioritas kegiatan pembangunan dari berbagai kecamatan dengan Rancangan Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah (Renja SKPD); (2) Menetapkan kegiatan prioritas yang akan dimuat dalam Renja-SKPD; (3) Menyesuaikan prioritas Renja-SKPD dengan plafon/pagu dana SKPD yang termuat dalam prioritas pembangunan daerah (Rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah); (4) Mengidentifikasi keefektifan berbagai regulasi yang berkaitan dengan fungsi SKPD, terutama untuk mendukung terlaksananya Renja SKPD.

Keluaran yang dihasilkan dari Forum-SKPD Kabupaten/Kota terdiri dari : (1) Rancangan Renja-SKPD berdasarkan hasil Forum SKPD yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran SKPD; (2) Kegiatan Prioritas yang sudah dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD setempat, APBD Provinsi maupun APBN yang termuat dalam

Rancangan Renja-SKPD disusun menurut kecamatan dan desa/kelurahan. Selanjutnya, kegiatan prioritas setiap kecamatan disampaikan kepada masing-masing kecamatan oleh para delegasi kecamatan; (3) Terpilihnya delegasi dari Forum SKPD yang berasal dari organisasi kelompok-kelompok masyarakat skala kabupaten/kota untuk mengikuti Musrenbang Kabupaten/Kota; (4) Berita Acara Forum SKPD Kabupaten/Kota.

Peserta Forum SKPD Kabupaten/Kota terdiri dari para delegasi kecamatan dan delegasi dari kelompok-kelompok masyarakat di tingkat kabupaten/kota yang berkaitan langsung dengan fungsi/SKPD atau gabungan SKPD yang bersangkutan. Ini mencakup antara lain Dewan Pendidikan untuk Forum Pendidikan; RSUD, Ikatan Dokter Indonesia di daerah dan Ikatan Bidan Indonesia di daerah untuk Forum Kesehatan dan lain sebagainya.

Narasumber adalah : Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, Kepala dan para pejabat Bappeda, anggota DPRD dari Komisi Pasangan Kerja masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, LSM yang memiliki bidang kerja sesuai dengan fungsi SKPD, ahli/profesional baik yang berasal dari kalangan praktisi maupun akademisi.

#### **d. Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah/Forum SKPD Provinsi**

Forum SKPD Provinsi membahas rencana program dan kegiatan sesuai dengan fungsi-fungsi dan sub fungsi pemerintahan serta kegiatan lintas sektor. Forum ini merupakan wadah bersama antar pelaku pembangunan tingkat provinsi untuk menentukan kegiatan prioritas pembangunan hasil Musrenbang Kabupaten/Kota dengan SKPD Provinsi atau gabungan SKPD Provinsi. Dilaksanakan untuk menyusun dan menjabarkan Renja SKPD ke dalam berbagai kegiatan yang terfokus. Tata cara penyelenggaraan forum ini difasilitasi oleh SKPD yang bersangkutan.

Forum SKPD Provinsi dilaksanakan dengan tujuan untuk: (1) Mensinkronkan kegiatan prioritas pembangunan yang berasal dari kabupaten/kota dengan Rancangan Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah (Renja-SKPD) Provinsi; (2) Menetapkan prioritas Renja-SKPD Provinsi berdasarkan hasil sinkronisasi antara prioritas kegiatan pembangunan yang berasal dari Kabupaten/Kota dengan Rancangan Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah (Renja-SKPD) Provinsi; (3) Menyesuaikan prioritas Renja-SKPD dengan plafon/pagu dana SKPD yang termuat dalam prioritas pembangunan daerah/Rancangan RKPD Provinsi; (4) Menilai efektivitas berbagai regulasi yang berkaitan dengan fungsi SKPD Provinsi, terutama untuk mendukung terlaksananya Renja-SKPD Provinsi.

Keluaran yang dihasilkan dari Forum SKPD : (1) Rancangan Renja-SKPD Provinsi berdasarkan hasil Forum SKPD Provinsi yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran SKPD Provinsi, dimana prioritas kegiatannya sudah dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD Provinsi maupun APBN; (2) Daftar nama anggota delegasi Forum SKPD yang berasal dari organisasi kelompok-kelompok masyarakat skala provinsi untuk mengikuti Musrenbang Provinsi.

Peserta Forum SKPD Provinsi antara lain terdiri dari berbagai kelompok masyarakat di tingkat provinsi yang berkaitan langsung dengan fungsi/SKPD Provinsi atau gabungan SKPD Provinsi yang bersangkutan dan delegasi atau perwakilan dari pemerintah kabupaten/kota.

### **Masalah Penelitian**

Dari uraian tersebut diatas, maka yang menjadi permasalahan dan merupakan fokus dari penelitian ini. Masalah penelitian ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian adalah Apakah alokasi dana asfisasi dalam APBD, sejalan dengan kepentingan konstituen pemilih ?

## Pembahasan

Kunci penting keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditentukan antara lain oleh kemampuan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, hubungan yang sinergis di antara keduanya, hubungan pusat dan daerah, serta hubungan antar daerah yang konstruktif. Kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya memiliki makna yang antara lain ditandai dengan kemampuannya melakukan pengelolaan Pemerintah Daerah secara profesional dan handal, serta memiliki daya inovasi dan kreasi yang tinggi di dalam meningkatkan kualitas manajemen pemerintahan.

Kemampuan DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, akan sangat menentukan keberhasilan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas-tugas pembangunannya sesuai aturan hukum dan koridor kebijakan yang telah disepakati bersama.

Untuk itulah pentingnya pelaksanaan penyerapan aspirasi yang merupakan kewajiban bagi pimpinan dan anggota DPRD dalam rangka menjaring aspirasi masyarakat secara berkala untuk bertemu konstituen pada daerah pemilihan masing-masing guna meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja DPRD dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat, serta guna mewujudkan peran DPRD dalam mengembangkan *check and balances* antara DPRD dan pemerintah daerah.

Pelaksanaan penyerapan aspirasi dalam bentuk reses didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 27

Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan berbagai peraturan pelaksana lainnya.

Reses dilakukan dalam suatu masa sidang. Masa sidang adalah masa kegiatan DPRD yang dilaksanakan di gedung DPRD dan kunjungan kerja. Masa reses adalah masa kegiatan DPRD diluar kegiatan masa sidang dan diluar gedung. Masa reses mengikuti masa persidangan yaitu dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dalam setahun atau 14 kali reses dalam periode 5 tahun masa jabatan DPRD. Reses adalah merupakan komunikasi dua arah antara legislatif dengan konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala merupakan kewajiban anggota DPRD untuk bertemu dengan konstituennya secara rutin pada setiap masa reses.

Dengan demikian berkaitan dengan penganggaran. Anggaran merupakan suatu alat perencanaan mengenai pengeluaran dan pendapatan pada masa yang akan datang umumnya disusun untuk masa satu tahun. Anggaran juga berfungsi sebagai alat kontrol atau pengawasan, baik terhadap pendapatan maupun pengeluaran pada masa yang akan datang. Pada awalnya Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) di Indonesia disusun dan diberlakukan mulai 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya. Namun, khusus untuk tahun 2000 sampai skrng anggaran dimulai 1 April sampai dengan 31 Desember dan selanjutnya anggaran ditetapkan mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember yang berlaku hingga sekarang.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus disiapkan oleh pemerintah daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) atas persetujuan DPRD selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkannya APBN. Perubahan APBD dimungkinkan dan ditetapkan dengan Perda selambat-lambatnya tiga bulan sebelum tahun anggaran

berakhir. Selanjutnya perhitungan APBD ditetapkan dengan Perda selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. Akhirnya, APBD yang telah ditetapkan dengan Perda disampaikan kepada gubernur bagi pemerintah kabupaten/kota dan kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi pemerintah provinsi untuk diketahui.

APBD merupakan rencana operasional keuangan pemerintah daerah. APBD tersebut di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tinginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek dalam satu tahun anggaran tertentu dan di pihak lain menggambarkan perkiraan pendapatan dan sumber-sumber pendapatan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran dimaksud.

Dalam membahas APBD, terdapat beberapa pengertian yang memiliki makna berbeda yang harus diperhatikan, yakni *accounting*, *financing*, laporan keuangan dan *budget*. Secara garis besarnya pengertian masing-masing istilah tersebut adalah *accounting* menekankan pada sisi pencatatan, sistem pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan. *Financing* lebih menekankan pada aspek menghimpun, membelanjakan, membagi hasil, dan memanfaatkan dana. Laporan keuangan akan mencatat posisi neraca dan arus (*flow*) rugi/laba, sedangkan *budget* membahas tentang berapa dana yang diterima dan berapa yang dibelanjakan.

Sebagaimana diketahui berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan bahwa APBD disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sebagai suatu dokumen resmi perencanaan daerah, RKPD mempunyai kedudukan yang strategis, karena RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan daerah. Selain itu, RKPD juga disusun untuk menjabarkan perencanaan strategis jangka menengah (RPJM) dengan perencanaan strategis jangka panjang (RPJPD).

Penyusunan RKPD dilakukan melalui Musrenbang yang dilaksanakan secara bertingkat mulai dari tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Dalam Musrenbang keberadaan anggota DPRD dari dapil yang bersangkutan sangat diperlukan (sebagai narasumber) dalam menyerap aspirasi masyarakat, namun dalam kenyataannya banyak anggota DPRD yang tidak mengikuti Musrenbang tersebut. Keikutsertaan anggota DPRD dalam penyusunan RKPD dalam Musrenbang bukan merupakan keharusan, tetapi lebih dipandang sebagai kepedulian anggota DPRD secara pribadi dalam mengawal aspirasi masyarakat yang dihimpun selama masa reses, biasanya keikutsertaan seorang anggota DPRD sebagai narasumber. Sebagian anggota DPRD memilih tidak mengikuti penyusunan RKPD dalam Musrenbang karena beranggapan bahwa forum tersebut bukan forum yang wajib dihadiri oleh anggota DPRD.

Tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mewajibkan kehadiran anggota DPRD dalam Musrenbang. Walaupun dalam Permendagri No. 050-187/Kep/Bangda/2007 menyatakan keterlibatan DPRD diharapkan dapat menyampaikan pokok-pokok pikiran dalam penyusunan RKPD (sebagai hasil reses dan penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan di daerah pemilihannya).

Berdasarkan uraian di atas tergambar bahwa kegiatan reses DPRD tidak sinkron dengan kegiatan penyusunan RKPD yang dilakukan pemerintah daerah. Menurut penulis ketidaksinkronan tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

1. Tujuan reses adalah menyerap dan menindaklanjuti aspirasi konstituen dan pengaduan masyarakat guna memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihan sebagai perwujudan perwakilan rakyat dalam pemerintahan, dilakukan 3 (tiga) kali dalam setahun, sedangkan penyusunan RKPD didasarkan pada Musrenbang yang dilakukan secara berjenjang selama satu kali dalam setahun.

2. Penyusunan RKPD dijadikan dasar dalam penyusunan RAPBD/APBD untuk tahun berikutnya, sedangkan hasil reses tidak dapat terakomodir semuanya karena dilakukan selama tiga kali dalam setahun. Artinya untuk hasil reses pertama kemungkinan dapat diakomodir dalam APBD karena dilakukan awal tahun dan hampir bersamaan dengan kegiatan Musrenbang, sedangkan untuk reses kedua dan ketiga tidak dapat tertampung pada tahun berikutnya karena dilakukan setelah APBD tersusun (kemungkinannya hanya ditampung dalam APBD perubahan), dan hasil reses kedua dan ketiga kemungkinan besar akan ditampung untuk 2 tahun berikutnya.

Berdasarkan uraian di atas menggambarkan ketidaksinkronan pelaksanaan penyerapan aspirasi dalam bentuk reses dan penyusunan RKPD yang pada akhirnya kan berpengaruh pada penyusunan anggaran/belanja daerah. Sehubungan dengan itu, 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 DPRD. Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Mengingat sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil 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 prestasi kerja dan

pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Pengelolaan keuangan negara dan daerah selama ini juga masih mengacu pada peraturan perundang-undangan pada zaman pemerintahan Hindia Belanda yaitu ICW (*Indische Comtabiliteitswet*). Kebijakan pengelolaan keuangan ini tentu tidak sesuai lagi dengan kondisi dan situasi saat ini di mana pengelolaan keuangan negara berkembang semakin kompleks. Untuk mengantisipasi hal itu, pemerintah telah mengeluarkan tiga paket Undang-undang keuangan negara yang melandasi pengaturan pengelolaan keuangan, di mana salah satunya adalah Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pada Undang-undang ini selain mengatur proses pengelolaan keuangan dan penganggaran secara nasional, di dalamnya juga mengatur proses pengelolaan keuangan dan penganggaran daerah.

Sementara itu, kebijakan otonomi daerah yang dijalankan oleh pemerintah melalui dasar Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pada tataran implementasi cukup banyak permasalahan yang muncul. Sehingga untuk menyempurnakan kebijakan itu, pemerintah telah mengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Kedua Undang-undang tentang otonomi daerah ini juga mengandung muatan materi tentang perencanaan dan penganggaran daerah. Padahal Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 23 tahun 2014 menjelaskan sistem perencanaan pembangunan di daerah sebagaimana juga dijelaskan secara lebih rinci oleh Undang-undang Nomor 25 tahun 2004. Sedangkan Bab IX Undang-undang, Nomor 33 tahun 2004 menjelaskan sistem penganggaran daerah sebagaimana juga dijelaskan

dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2003, dengan judul ‘pengelolaan keuangan dalam rangka desentralisasi’.

Proses perencanaan dan penganggaran daerah harus mengacu pada ke empat undang-undang tersebut. Pada aparat perencana di daerah tentu harus sangat hati-hati dalam mengimplementasikan empat undang-undang ini, karena tidak menutup kemungkinan ke-empat peraturan perundang-undangan dengan kekuatan hukum yang sama ini dapat menimbulkan multiinterpretasi. Keempat undang-undang ini selain memiliki kekuatan hukum yang sama, ke-empatnya juga mengatur substansi yang saling terkait satu sama lain.

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan pembangunan sangat diperlukan suatu negara salam mencapai tujuan bernegara. Salah satu alasan penting perlunya sistem perencanaan pembangunan nasional adalah untuk menjamin agar pembangunan berjalan efektif, efisien, dan ber sasaran. Tujuan sistem perencanaan pembangunan nasional antara lain adalah: (1) mendukung koordinasi antarperlaku pembangunan, (2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah, (3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, (4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan (5) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur rancangan perencanaan pembangunan jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahun) maupun jangka pendek (1 tahun), baik yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat (termasuk kementerian/lembaga =KL) maupun pemerintah daerah

(termasuk satuan kerja perangkat daerah = SKPD). Pada tingkat daerah, perencanaan pembangunan yang dihasilkan berupa dokumen-dokumen: Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP Daerah) untuk jangka panjang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) dan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) untuk jangka menengah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) untuk jangka pendek.

Beberapa kritikan muncul dengan keluarnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, yaitu bahwa lahirnya peraturan perundangan ini lebih pada upaya mempertahankan eksistensi Bappenas. Seiring munculnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ada kekhawatiran lembaga perencanaan Bappenas akan dihapus dengan semakin memperkuat posisi eksistensi Departemen Keuangan. Regulasi kadang memang lahir tidak berdasarkan kebutuhan yang ada, melainkan lebih karena berbagai pertarungan kepentingan antardepartemen atau kepentingan politis lainnya.

Terkait dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dapat dijelaskan bahwa:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dengan periode waktu 20 tahun memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah. Sehingga kedudukan RPJP Daerah ini menggantikan kedudukan Pola Dasar Pembangunan (POLDAS) Daerah yang selama ini menjadi dokumen induk pemerintah daerah atau "GBHN-nya" daerah. RPJP Daerah menurut undang-undang ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) sehingga tidak menjamin bahwa dalam 20 tahun tersebut dokumen RPJP Daerah tidak berubah seiring dengan pergantian pimpinan daerah. Jika setiap 5 tahun sekali diubah maka nasib dokumen RPJP Daerah itu mungkin tidak berbeda dengan RPJP Daerah yang setiap 5 tahun sekali disusun.
- b. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah (RPJM) Daerah merupakan penjabaran visi, misi dan arah pembangunan daerah yang ada dalam RPJP Daerah.

RPJM Daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RPJM Daerah disusun berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Prosedur itu memungkinkan terjadi ketidaksinkronan antara RPJM Daerah dengan RPJM Nasional. RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah terpilih sedangkan RPJM Nasional adalah penjabaran visi, misi dan Program Presiden terpilih. Misalnya, Presiden terpilih dari partai A dengan ideologi X, sementara di daerah tertentu Kepala Daerah terpilih dari partai B dengan ideologi Y, sehingga akibatnya RPJM nasional dapat saja berbeda jauh dengan RPJM Daerah tertentu tersebut.

- c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) disusun mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Pusat dan merupakan Penjabaran dari RPJM Daerah. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Kritikan dalam penyusunan RKPD dalam hal ini adalah keterlibatan masyarakat. Penyusunan RPJP dan RPJM Daerah yang berjangka panjang dan menengah saja diatur supaya melibatkan masyarakat secara aktif. Penyusunan RKPD yang berjangka waktu tahunan dan produk perencanaan yang paling *up to date* serta langsung dapat dirasakan masyarakat, penyusunannya justru tidak diatur harus melibatkan masyarakat. Demikian pula dengan kekuatan hukum bagi RKPD itu yang dapat ditetapkan hanya dengan Peraturan Kepala Daerah, padahal dokumen RKPD itu

menjadi acuan bagi penyusunan RAPBD dan RAPBD memiliki kekuatan hukum ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

- d. Penganggaran program atau kegiatan di daerah dalam undang-undang ini tercermin dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Penyusunan RAPBD dalam peraturan perundangan ini mengacu pada Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah (RKPD).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur tata cara perencanaan pembangunan dan penganggaran di daerah. Kesan yang muncul pada lahirnya undang-undang ini adalah bahwa undang-undang ini mengatur sistem perencanaan pembangunan sebagaimana yang diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional dan pengelolaan keuangan atau penganggaran daerah yang diatur dalam undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Produk dokumen perencanaan yang harus ada di daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 ini tidak jauh berbeda produk dokumen perencanaan berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004. Perbedaan yang sangat membingungkan dari kedua Undang-undang itu adalah pada kekuatan hukum dokumen RPJM Daerah.

Pada pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 disebutkan bahwa "RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik". Sedangkan pasal 150 ayat (3) huruf e. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa "RPJP Daerah dan RPJM Daerah ditetapkan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah". Perbedaan kekuatan hukum atas dokumen yang sama ini tentu sangat membingungkan aparat perencana maupun pihak lain yang terkait dengan penetapan peraturan perundang-undangan seperti DPRD. Bagi pihak pemerintah tentu lebih memilih menggunakan dasar UU Nomor 25 tahun 2004

karena proses penetapan RPJM Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah lebih sederhana. Tetapi bagi legislatif (DPRD) untuk menjamin keterlibatan masyarakat yang direpresentasikan melalui wakilnya, penetapan RPJM daerah dengan Peraturan Daerah (Perda) tentu yang lebih dipilih. terlepas dari pro kontra penggunaan dasar hukum yang lebih tepat bagi penyusunan dokumen perencanaan di daerah, pada masa yang akan datang daerah akan disibukkan dengan penyusunan dokumen-dokumen perencanaan pembangunan dari RPJP Daerah, RPJM Daerah, Renstra SKPD, RKPD dan Renja SKPD yang semuanya relatif baru. Badan Perencana di daerah mana akan sibuk mempersiapkan dokumen awal RPJP Daerah, RPJM daerah maupun RKPD.

Bab IV Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang terdiri dari pasal 16 sampai dengan pasal 20 mengatur tentang Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Proses penganggaran daerah pada undang-undang ini dilakukan dengan urutan:

1. Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD kepada DPRD (Pasal 18, ayat 1).
2. DPRD membahas kebijakan umum APBD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. (Pasal 18, ayat 2)
3. Pemerintah Daerah dan DPRD menyepakati kebijakan umum APBD. (Pasal 18, ayat 3)
4. Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk acuan SKPD. (Pasal 18, ayat 3)
5. Kepala SKPD menyusun RKA SKPD dengan pendekatan prestasi kerja yang dicapai. (Pasal 19, ayat 1 dan 2)
6. RKA SKPD diserahkan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. (Pasal 19, ayat 5)

7. Hasil pembahasan RKA SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan RAPBD (Pasal 19, ayat 5)
8. Pemerintah mengajukan RAPBD kepada DPRD. (Pasal 20, ayat 1)
9. DPRD membahas dokumen RAPBD dan dapat mengajukan usul. (Pasal 2, ayat 2 dan 3)
10. DPRD mengambil keputusan tentang Raperda APBD untuk menjadi Perda APBD (Pasal 20, ayat 4 dan 5)

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat bahwa fungsi budgeting pemerintah daerah lebih besar dibandingkan dengan fungsi budgeting DPRD terutama dalam kerangka penyusunan APBD. Padahal baik pemerintah daerah maupun DPRD kedudukannya sama dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi dalam rangka penyusunan APBD fungsi budgeting DPRD lemah dan hal ini menyulitkan bagi DPRD dalam menyalurkan aspirasi rakyat (terutama konstituennya) untuk dapat tertampung dalam APBD.

Proses penganggaran menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 ini tidak jauh berbeda dengan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Bahkan berkenaan dengan penyusunan dan penetapan APBD, dokumen undang-undang ini hampir merupakan copy dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003. Ada kurang lebih 12 ayat dalam kedua undang-undang ini yang menyatakan atau mengatur perkara yang sama, dan perbedaan keduanya hanyalah pergantian 1 atau 2 kata saja. Pengaturan perkara yang sama dengan mencantumkan kembali pada peraturan perundang-undangan dengan kekuatan hukum yang sama ini lebih mengesankan adanya pemborosan aturan atau ketidakkreatifan dalam penyusunan undang-undang. Perbedaan yang sangat menonjol dalam proses penganggaran kedua undang-undang ini adalah dicantumkannya

hak usul DPRD terhadap pengajuan RAPBD pemerintah daerah sehingga dapat mempengaruhi jumlah kegiatan dan pendanaan dalam RAPBD.

Prosedur penganggaran yang coba diatur oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 juga terkesan membingungkan bagi aparat perencanaan dan penganggaran di daerah. Jika dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Prioritas dan Plafon Anggaran dibahas bersama. 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 objektif 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.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut Mamesah sebagaimana dikutip Ida Bagus Putu Purbadharmaja (2007: 273) didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah. APBD tersebut di satu pihak

menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tinginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek dalam satu tahun anggaran tertentu dan di pihak lain menggambarkan perkiraan pendapatan dan sumber-sumber pendapatan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran dimaksud.

Dalam penyusunan anggaran perlu diperhatikan beberapa hal berikut. (1) Stabilisasi, fungsi stabilisasi dari anggaran pemerintah daerah sifatnya terbatas. Fungsi ini lebih banyak dilakukan oleh pemerintah pusat karena menyangkut kebijakan ekonomi makro suatu negara, seperti kebijakan fiskal dan moneter, inflasi dan pengeluaran dalam jumlah besar termasuk belanja negara untuk menjalankan roda pemerintahan. (2) Distribusi, fungsi ini menyangkut kebijakan distribusi pendapatan yang diharapkan dapat lebih merata termasuk di dalamnya kebijakan sub sisi pemerintah untuk meringankan beban biaya masyarakat miskin. (3) Alokasi, fungsi ini berupa pemindahan sebagian fungsi pembiayaan dari satu sektor ke sektor yang lain. Dalam hal ini pemerintah daerah lebih memfokuskan pada fungsi alokasi karena sebagian urusan dan kewajiban pemerintah pusat di daerah dapat dikelola oleh tiap-tiap daerah .

Sebagaimana diketahui berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan bahwa APBD disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sebagai suatu dokumen resmi perencanaan daerah, RKPD mempunyai kedudukan yang strategis, karena RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan daerah. Selain itu, RKPD juga disusun untuk menjabarkan perencanaan strategis jangka menengah (RPJM) dengan perencanaan strategis jangka panjang (RPJPD).

RKPD merupakan acuan bagi daerah dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), dengan demikian Kepala Daerah dan DPRD dalam menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA), serta menentukan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) didasarkan atas dokumen RKPD. KUA dan PPAS yang telah disepakati selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan APBD.

Draft KUA-PPAS disusun oleh pemerintah daerah dan disampaikan ke DPRD untuk dibahas, maka merupakan keharusan bagi pemerintah daerah untuk menyusun KUA-PPAS berdasarkan semua kebutuhan pembangunan yang tertuang dalam RKPD, dan DPRD juga akan mengacu kepada RKPD dalam pembahasannya. KUA-PPAS dalam kenyataannya sering belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat. Untuk itu menjadi penting dalam pembahasan KUA-PPAS, bahwa setiap anggota Badan Anggaran DPRD untuk melihat secara komprehensif apa kebutuhan pembangunan, sehingga dalam pembahasan dapat dilakukan koreksi, apalagi kalau DPRD juga diberikan kewenangan untuk menyusun APBD.

Dalam penyusunan RKPD yang selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam penyusunan APBD, selain didasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga mengacu/berpedoman pada berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu antara lain: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi

Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, dan untuk membantu pemerintah daerah dalam penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran tahunan daerah provinsi/kabupaten/kota, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri juga menerbitkan Surat Edaran Nomor 050/200/II/Bangda/2008 tentang Pedoman Penyusunan RKPD.

Dalam hubungannya dengan penyusunan APBD, selain berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan seperti tersebut di atas, juga didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007, dan berbagai Peraturan Menteri Dalam Negeri lainnya seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pada pembahasan dan analisis hasil penelitian, maka dapat disimpulkan: Bahwa peran DPRD pada dasarnya menyangkut masyarakat itu sendiri, dimana masyarakat bias menjadi bagian dari jalanya pemerintahan yang ada. Peran DPRD Kota Singkawang dalam membangun dan meningkatkan partisipasi masyarakat melalui pola-pola penyerapan aspirasi masyarakat yang digunakan selama ini, tidak hanya mengacu pada aturan-aturan / kaidah hukum yang berlaku, namun banyak menggunakan berbagai cara yang dinilai cukup efektif, ini untuk lebih memudahkan anggota DPRD dalam mendapatkan ataupun memperoleh aspirasi masyarakat dari berbagai lapisan masyarakat. Artinya bahwa peran DPRD haruslah selalu mengutamakan kepentingan masyarakat luas, dimana masyarakat tidak hanya sebagai obyek melainkan subyek atau pelaku dari pemerintah yang ada. Dapat dinilai secara umum bahwa upaya-upaya yang telah dilakukan DPRD Kota Singkawang dalam menyerap, menampung, serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat sudah optimal. Ini terlihat dari upaya-upaya yang

ditempuh dalam memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya dan berpartisipasi sudah optimak. Selain penjangkaran aspirasi dan kunjungan kerja secara formal yang dilakukan DPRD Kota Singkawang dalam menyerap aspirasi masyarakat, juga dilakukan penyerapan aspirasi masyarakat dengan cara-cara informal dimana hal ini kebanyakan adalah inisiatif dari masing-masing tiap anggota DPRD antara lain yaitu melalui kunjungan kerja informal, melalui kegiatan masing-masing partai, dialog dengan lembaga swadaya masyarakat atau lembaga pendidikan serta pendekatan cultural masyarakat setempat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik Di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1976, *Analisa Kebijaksanaan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional*, Dalam Majalah Administrator No. 5 dan 6 Tahun IV.
- Hans Kelsen, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik)*, Alih Bahasa Drs. Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta.
- Jan Tin Bergen, 1973, *Rencana Pembangunan*, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zein, 1994, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni, Bandung.
- Lili Rasjidi, 1996, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD., 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Liberty, Yogyakarta.
- M. Arif Nasution, 2000, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung.
- Nasution, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Prajudi Admosudirdjo, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Safri Nugraha, et.al, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Center For Law And Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sjafrizal, 2009, *Teknis Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*, Baduose Media, Jakarta.
- Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta.
- Soenyono, 2001, *Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam buku Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis oleh Andi A.Malarangeng, dkk, Cetakan Pertama, Bigraf Publishing, Yogyakarta.
- Sopannah dan Isa Wahyudi, 2004, *Pengaruh Akuntabilitas Publik, Partisipasi Masyarakat Dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan Antara Pengetahuan*

*Anggaran Dengan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)*, Hasil Penelitian, Universitas Widyagama Malang dan Malang Corruption Watch (MCW), Malang.

Suko Wiyono, 2008, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Faza Media, Jakarta.

Taliziduhu Ndraha, 1989, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pembangunan*, Makalah, Jakarta.

Tri Hayati, et.al, 2005, *Administrasi Pembangunan Suatu Pendekatan Hukum Dan Perencanaannya*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.