

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tuntutan reformasi adalah sekitar penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama yang berkaitan dengan kedudukan Kepala Daerah dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyalur aspirasi rakyat di daerah. Sebagaimana diketahui menguatnya peran Kepala Daerah atau eksekutif di satu pihak dan melemahnya peran DPRD di pihak yang lain dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut berbagai kepentingan merupakan salah satu alasan untuk mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pada era reformasi sekarang ini.

Agenda reformasi yang dilaksanakan secara bertahap oleh pemerintah beberapa waktu yang lalu, telah akan membuahkan banyak perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berbagai perubahan tersebut menyangkut segi-segi substansial tatanan struktural dan fungsional yang diharapkan dapat membawa bangsa Indonesia bergerak menuju ke arah kehidupan yang lebih baik di segala bidang kehidupan. Reformasi sebagai permukaan dari penataan ulang ke arah kemajuan tersebut merupakan ruh dari semangat perubahan, hendaknya berevolusi secara gradual dan dilakukan dengan perencanaan matang tanpa eksese vandalisme.

Oleh karena agenda reformasi itu berlangsung secara bertahap dan tetap dalam kerangka konstitusi langkah awal yang dilakukan adalah menata-

memiliki otoritas besar seiring berjalannya proses otonomi daerah, maka kekuasaan dengan sendirinya akan banyak diwarnai oleh kebijaksanaan daerah. Oleh karenanya pemisahan kekuasaan di tingkat lokal antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan harapan baru bagi terciptanya pemerintahan yang kokoh, bersih dan berwibawa untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih sejahtera.

Pengalaman sejarah selama ini menempatkan rakyat sebagai objek yang dikuasai dan tidak memiliki pilihan untuk menuntut haknya sebagai rakyat secara proporsional. Lembaga-lembaga advokasi rakyat demikian halnya tidak memiliki keberdayaan dalam menuntut dan menyuarakan nurani masyarakat. Infra struktur politik lainnya, seperti pers demikian juga. Pemegang pusat kekuasaan mempunyai kemampuan melaksanakan kehendaknya atau punya kemampuan untuk mengendalikan pihak lain dan setiap kekuasaan cenderung disalahgunakan oleh yang memegangnya. Fenomena ini pula dalam sejarah ketatanegaraan masa lalu pembagian kekuasaan menjadi bagian tema perbincangan yang selalu menarik untuk didiskusikan.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat sebagai konsekuensi dan kompensasi dari pembagian kekuasaan, merupakan unsur yang paling penting disamping unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya.

Setiap sistem demokrasi adalah akumulasi ide dimana partisipasi aktif warga negara terlibat dalam hal-hal tertentu di bidang pembuatan keputusan

... melalui lembaga perwakilan rakyat

Dalam sistem demokrasi Pancasila di Indonesia untuk tingkat Daerah, DPRD telah mengalami beberapa fase perkembangan dan pergeseran kekuasaan. Di masa orde baru, keberadaan DPRD tidak lebih merupakan patron dari pemerintah daerah, sehingga keberadaan lembaga perwakilan tersebut lebih merupakan “*legal validity*” dari kekuasaan pemerintah di tingkat daerah.

Perubahan ini dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi yang merupakan agenda reformasi. Kepada pemerintah daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap tugas kepala daerah. Dengan pemisahan ini, pelaksanaan fungsi pemerintah daerah dan institusi politik dapat diharapkan dan dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.

Meski telah ada aturan main bernegara dalam bentuk undang-undang akan tetapi, tidak jarang ditemui adanya rasa kesombongan dan penggunaan wewenang yang melampaui batas kekuasaan dari eksekutif. Banyak langkah dan perbuatan eksekutif yang tidak menyenangkan dan tidak memuaskan. Perbuatan tersebut antara lain karena eksekutif dianggap sering mengeluarkan keputusan yang sifatnya “*onjuist*” tidak tepat atau tidak betul.

Onjuistheid timbul karena tidak tepatnya interpretasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan¹. Meski telah ada konstitusi belum menjamin adanya pelayanan yang diharapkan karena konstitusi (dalam arti peraturan) dapat juga disimpangi sebagaimana telah disebutkan di atas. Hal itu dikarenakan

peranan negara semakin besar dan berkembang luas memasuki hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat, serta beranekaragamnya tantangan yang berkembang secara cepat dan menuntut segera penyelesaian, maka pemerintah memerlukan *freieses ermessen* atau *discretionaire*.

Freieses ermessen adalah wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak, yang datang tiba-tiba dimana belum ada peraturannya. Artinya kebijaksanaan itu diambil tanpa dilandasi oleh peraturan umum yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat kebijaksanaan. *Freieses ermessen* atau *discretionarie* ini telah menjadi salah satu sumber yang banyak menimbulkan sengketa antara pejabat negara dengan warga, utamanya dalam hal dikeluarkannya suatu keputusan (*beschikking*)².

Substansi sasaran yang ingin dicapai melalui perubahan sistem pemerintah daerah ini adalah;

1. Pembangunan sistem, iklim, dan kehidupan politik yang demokratis.
2. Penciptaan pemerintah daerah yang bersih dan berwibawa serta bernuansa desentralisasi
3. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
4. Penegakan supremasi hukum³.

² Marbun, S.F, *Peradilan Administratif Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 12-13.

³ Yudoyono, Bambang, *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur PEMDA dan Anggota DPRD)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal. 50.

Dalam rangka mewujudkan sasaran tersebut, dalam hal ini DPRD di samping diberikan fungsi-fungsi juga diberikan tugas, wewenang dan hak-hak yang sama seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam ruang lingkup sebagai legislatif daerah. Dengan pemberian tugas, wewenang, dan hak-hak yang luas kepada DPRD tersebut, perlu adanya langkah-langkah yang kongkrit yang mampu mendorong agar dapat berperan secara optimal dalam pemerintahan daerah.

Dimensi penting dari perubahan setelah diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004 adalah menyangkut hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif di daerah yang berpeluang sangat dinamis. Hubungan ini bernuansa baru yang berbeda sama sekali dengan apa yang telah berlangsung selama sekitar 30 tahun berdasarkan UU No. 5 tahun 1974. Jika dulu DPRD merupakan satu kesatuan dengan kepala daerah beserta perangkatnya, maka dalam sistem baru ini hal itu tidak dijumpai.

Dalam pasal 1 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 secara tegas dinyatakan bahwa :

”Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”.

Sementara itu yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah hanya Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Dari ketentuan ini, kedudukan diantara kedua lembaga tersebut bersifat sejajar dan sekaligus menjadi mitra

indikasi adanya misi demokrasi dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

DPRD secara *de jure* menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif. Sedangkan secara "*de facto*" masih harus dibuktikan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah, apakah ada lembaga ini benar-benar mampu menciptakan *check and balances* dari pihak eksekutif. Sehingga segala sesuatunya terpulung kembali kepada DPRD itu sendiri untuk mampu tidaknya memainkan peranan yang diharapkan oleh rakyat

Kedudukan DPRD saat ini, mungkin lebih beruntung, karena posisinya dalam kehidupan demokrasi di daerah sangat tinggi. Jika selama orde baru kiprah anggota DPRD terkesan di bawah sub ordinasi kepala daerah, tentang DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, susunan, kedudukan, fungsi dan hak-haknya pemerintah lebih berperan dibandingkan DPR. Faktanya bahwa dalam praktek ketatanegaraan, inisiatif mengajukan rancangan undang-undang semuanya datang dari pihak pemerintah dan eksekutif karena dalam berbagai hal eksekutif lebih dominan dibandingkan DPRD bukan lagi bagian dari pemerintah daerah melainkan sebagai mitra sejajar dalam kedudukannya sebagai lembaga legislatif daerah.

Sistem demokrasi yang diterapkan telah membagi kekuasaan antara pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif dan DPRD sebagai lembaga

UU No. 32 Tahun 2004 sudah diinapkan oleh Kepala Daerah

Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Sedangkan DPRD disebut badan legislatif daerah. Dalam pasal 1 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 dinyatakan:

”Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Perwakilan (DPRD) dalam demokrasi Pancasila merupakan suatu sarana yang prinsipil, yang tidak dapat dikesampingkan selagi negara itu menganut kedaulatan rakyat, seperti halnya negara Republik Indonesia ini. Dengan jalan mekanisme perwakilan rakyat, dimana rakyat secara langsung memilih wakil-wakilnya di lembaga legislatif guna membawa aspirasi, tuntutan dan kehendaknya secara konstitusional untuk menunjang keberadaan demokrasi itu sendiri dimana selanjutnya rakyat diikutsertakan partisipasinya dalam pemerintahan Negara⁴.

Disini tercermin unsur kerakyatan, yang direpresentasikan langsung oleh DPRD. Masing-masing mempunyai tugas dan fungsinya tersendiri yang diatur secara tegas dan ditetapkan dengan undang-undang.

Sesuai kedudukannya, tantangan besar yang dihadapi oleh DPRD adalah ketika mengimplementasikan tugas, fungsi dan hak wewenangnya. Bagaimana pun keberadaannya adalah sebagai wakil rakyat. Dari sisi etika DPRD tidak boleh memperjuangkan kepentingannya sendiri atau kelompoknya. Sedangkan dari sisi profesionalisme, DPRD harus mampu menampilkan diri sebagai wakil

rakyat yang representatif. Dengan kata lain DPRD harus mempunyai kemampuan profesional yang memadai serta didukung oleh komitmen yang tinggi terhadap etika politik dan pemerintahan yang harus dijunjung tinggi.

Secara teoritis kapabilitas suatu lembaga daerah, selain diwarnai oleh kondisi internalnya juga dipengaruhi oleh kondisi yang melingkupinya. Faktor-faktor internal tersebut antara lain berupa struktur dan budaya organisasi, sumber daya manusia, dan dukungan finansial. Adapun faktor lingkungan dapat berupa kebijakan nasional, dukungan konstituen, dan pengaruh internasional⁵.

Kondisi yang ada di DPRD sekarang ini, diakui atau tidak merupakan realitas dari kualitas partai politik. Anggota-anggota DPRD adalah anggota (jika terlalu tinggi disebut "kader") partai politik hasil dari suatu pemilihan umum. Dalam kondisi normal DPRD adalah sosok dengan kualitas tertentu yang telah diuji kemampuannya di bidang sosial dan politik penguasaan pengetahuan di bidang pemerintahan. Dengan pemikiran seperti itu, DPRD seharusnya merupakan lembaga politik yang berisi orang-orang dalam jumlah tertentu dengan tingkat kualitas yang sudah terseleksi.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, yang berlaku efektif mulai bulan Januari 2001 sebagai landasan pelaksanaan desentralisasi pemerintahan, Kabupaten Bantul menerima banyak limpahan kewenangan yang lebih luas untuk menyelenggarakan pemerintahan dan kebijakan pembangunan secara otonom. Dalam kaitan ini telah banyak

kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul untuk mempersiapkannya sekalipun peraturan perundangan pelaksanaannya masih sangat terbatas.

Menyadari akan banyaknya pelimpahan kewenangan yang diberikan serta menyadari akan keterbatasannya maka Pemerintah Kabupaten Bantul melakukan perubahan paradigma yang dikenal dengan paradigma baru. Perubahan mendasar dari paradigma baru adalah bahwa pembangunan harus dilaksanakan oleh 3 (tiga) komponen utama yaitu unsur masyarakat, swasta, dan pemerintah. Oleh karena itu hal yang mutlak harus dilaksanakan adalah pemberdayaan masyarakat dalam setiap kegiatan pembangunan. Agar dalam pelaksanaan pembangunan daerah terdapat kesatuan arah dan kebijakan umum yang jelas terhadap pemecahan masalah yang dihadapi oleh daerah, maka sangat diperlukan adanya kesepakatan/kesatuan landasan berpijak (platform) antara DPRD (legislatif) dan Pemerintah Kabupaten (eksekutif). Arah dan kebijakan itu akan dirumuskan lebih lanjut oleh eksekutif dalam bentuk penentuan strategi, prioritas-prioritas serta yang berkaitan dengan pendanaan sesuai mekanisme yang berlaku dan dinamika masyarakat yang berkembang.

Kebijakan pembangunan daerah juga mengandung arti sebagai operasionalisasi dari visi dan misi daerah untuk jangka waktu tertentu. Oleh karena itu arah dan kebijakan pembangunan yang kemudian dijabarkan lebih

.....

- a. Permasalahan daerah yang mendesak dan harus segera diatasi
- b. Aspirasi yang berkembang dalam kehidupan masyarakat sebagai bentuk kebutuhan riil, yang semua itu dapat dijangkau melalui mekanisme formal seperti Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes), diskusi UDKP di tingkat kecamatan, Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) di tingkat kabupaten, penjangkauan aspirasi oleh DPRD, dan dialog antara masyarakat dengan Bupati/eksekutif
- c. Prediksi perkembangan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan kewenangan-kewenangan serta tugas pokok dan fungsi masing-masing dinas/instansi di masa transisi ini
- d. Kemampuan daerah khususnya pendanaan pembangunan, sumber daya alam yang ada, sumber daya manusia yang dimiliki, dan kelembagaan yang ada.

Namun prasyarat ideal seperti di atas dalam kenyataan tampaknya masih jauh dari yang diharapkan oleh berbagai pihak. Munculnya berbagai kasus di beberapa daerah yang dilansir oleh media massa, mengindikasikan adanya gap antara kondisi ideal yang seharusnya dengan kenyataannya.

Dari adanya permasalahan yang terjadi Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul banyak melakukan kebijakan-kebijakan yang langsung dirasakan oleh rakyat sehingga dalam pengawasannya pun dilakukan oleh DPRD Kabupaten Bantul apakah sudah benar-benar berjalan sesuai dengan literatur yang ada. Hal inilah yang semestinya harus kita ketahui bersama bagaimana dan seberapa besar

Kebijakan yang telah dihasilkan tersebut adalah merupakan tugas yang sangat berat dan membutuhkan pertimbangan yang tepat sehingga dapat dihasilkan sebuah kebijakan yang benar-benar sesuai bagi rakyatnya, serta dalam laporan yang dilakukan oleh Bupati terasa sangat biasa seolah hanya sebagai sebuah formalitas saja terlepas dari bagaimana pentingnya laporan yang dilakukan tersebut sebagai keberhasilan dari semua aspek dan transparansi yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui DPRD kepada rakyatnya.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki akses yang vital dalam menyalurkan aspirasi rakyat dalam keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah sebagai lembaga eksekutif memiliki peran dalam pembuatan suatu kebijakan untuk mengembangkan daerah. Hal ini tidak terlepas dari peran DPRD dalam menyetujui dan mensahkan peraturan tersebut.

Dalam pembangunan serta kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul memerlukan sebuah kerjasama yang sangat baik antara eksekutif dan legislatif agar dalam upaya pembangunan dapat mencerminkan dan membawa aspirasi masyarakat di daerah Kabupaten Bantul. Sehingga peran DPRD Kabupaten Bantul menjadi prioritas penting dimana pada saat ini kualitas pengawasan pemerintah (legislatif) sangat besar dalam mempengaruhi arah pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Bantul.

Lemahnya fungsi peran pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Bantul terhadap pemerintah daerah dapat mempengaruhi

dan mendapatkan besarnya tentangan dari masyarakat akibat lemahnya aturan ataupun kurangnya aspirasi masyarakat yang terserap (tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat). Lemahnya pengawasan dari DPRD sangat memiliki dampak yang besar baik dalam pembangunan maupun kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya dalam melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Peran DPRD pada saat ini sudah semestinya dilakukan mengingat dari dampak, tugas dan fungsi DPRD yang begitu besar. Akan tetapi menghadapi pembangunan kedepan bagaimana dan sampai sejauh mana peran yang dilakukan oleh DPRD dalam melakukan pengawasan.

Dalam konteks kewenangan yang dimiliki maka Pemerintah Daerah dapat membuat Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang disingkat RAPBD sebagai perwujudan dari pelaksanaan pembangunan daerah yang dilakukan pada periode 2006 sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 guna melaksanakan pembangunan daerah ke depannya, pada pelaksanaan APBD yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah seyogyanya harus dapat benar-benar sesuai dengan apa yang dibutuhkan daerah dan dapat dijadikan sebagai arah kebijakan pembangunan yang lebih baik di Kabupaten Bantul.

Disinilah dibutuhkan peran yang besar oleh DPRD Kabupaten Bantul sebagai sebuah perwakilan yang menjadi penopang besar dalam pelaksanaan pembangunan daerah yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan masyarakatnya

peran DPRD disini dilakukan oleh fraksi-fraksi dan komisi yang ada dan terbentuk dalam kelembagaan DPRD sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam periode 2004-2009. Pentingnya peran pengawasan DPRD mencerminkan keberhasilan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah, dalam hal ini yaitu kebijakan APBD yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan ditetapkan dan disetujui oleh DPRD.

Oleh karena itulah maka penulis mencoba melakukan penulisan karya ilmiah untuk melihat seberapa jauh pelaksanaan peran DPRD yang dilakukan dalam pelaksanaan penetapan APBD tahun anggaran 2006.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

”Bagaimana peran DPRD Kabupaten Bantul dalam penetapan APBD tahun anggaran 2006?”

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

a. Untuk mengetahui bagaimanakah peran DPRD dalam penetapan APBD tahun anggaran 2006.

b. Untuk mengetahui sejauh mana keterlibatan dan peran DPRD dalam

penetapan APBD tahun anggaran 2006

2. Manfaat Penelitian

- a. Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan masukan bagi DPRD untuk lebih meningkatkan peran DPRD dalam pelaksanaan penetapan kebijakan.
- b. Bagi Pemerintah Daerah Bantul memberikan masukan atau informasi bagi DPRD untuk menentukan langkah-langkah selanjutnya sehubungan dengan peran DPRD.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Pemerintah Daerah

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 menetapkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 23), konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dan DPRD untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.

Dengan demikian maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Pemerintah Daerah dan DPRD yaitu Pemerintah Daerah memegang bidang eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif, yang perlu digarisbawahi dalam hal ini walaupun DPRD adalah unsur pemerintah namun tidak boleh

.....

Pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah didasari oleh pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

"Pembagian daerah di Indonesia berdasarkan oleh daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam suatu pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa".⁶

Sedangkan pengertian pemerintahan daerah sebagaimana tertulis dalam Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 adalah:

- a. Pasal 1 ayat 2 : Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Pasal 1 ayat 3 : pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- c. Pasal 1 ayat 4 : Dewan Perwakilan Daerah selanjutnya disebut dengan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Menurut Harsono⁷, Pemerintah Daerah muncul karena semakin meningkatnya kebutuhan-kebutuhan rakyat dan tinggal dalam wilayah yang begitu luas, tidak hanya diadakan pemerintahan pusat saja melainkan masih

⁶ Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen kedua tahun 2000, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.

dibutuhkan pembentukan pemerintah lokal yang disertai urusan tertentu untuk diselenggarakan sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Pemerintah lokal ini diharapkan dapat menyelenggarakan tugas Pemerintahan Daerah sesuai dengan keadaan dan kebutuhan daerah. Selain itu untuk menyelenggarakan kebutuhan-kebutuhan rakyat sebaik-baiknya juga untuk mengikutsertakan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah di negara berdasarkan asas demokrasi. Sehingga partisipasi masyarakat dalam pemerintahan tidak hanya diselenggarakan di tingkat pusat saja melainkan di seluruh wilayah Indonesia, hal ini dapat mendorong masyarakat untuk memiliki kesadaran bernegara.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD sebagai lembaga dewan perwakilan di daerah mempunyai tugas legislatif dan fungsi pengawasan. Fungsi legislatif yaitu fungsi untuk membuat peraturan daerah yang mengatur organisasi dan prosedur pemerintahan di daerah, juga pengaturan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, fungsi pengawasan, yaitu menyelenggarakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan oleh pihak eksekutif daerah.

Legislatif daerah atau juga disebut sebagai DPRD, mempunyai tugas yang sangat strategis dan dibekali dengan hak atau wewenang yang luas untuk dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya. Demi mencapai tingkat fungsional yang memadai maka setiap anggota DPRD secara individu dan DPRD secara kelembagaan harus memenuhi dan mengkaji ulang posisi tugas sesuai dengan

”Peranan badan legislatif daerah pada hakekatnya berkenaan dengan masalah hubungan antar badan tersebut, tepatnya anggota badan legislatif dengan anggota masyarakat yang mereka wakili secara individu berdasarkan kelompok maupun secara keseluruhan”⁸.

Melihat begitu strategisnya tugas dan wewenang DPRD maka sudah semestinya bila hal ini diimbangi dengan kesiapan anggota DPRD untuk menghasilkan kinerja yang optimal. Eksistensi DPRD diperlukan dalam mengemban misi kedaulatan rakyat daerah. Oleh karena itu sikap dan kinerja yang dihasilkan harus dapat merefleksikan dinamika dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

DPRD mempunyai wewenang dalam memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota, tanpa campur tangan pemerintah pusat. Sebagai wakil rakyat DPRD harus mampu memperjuangkan aspirasi serta kepentingan masyarakat. Agar kepentingan dapat terealisasi dengan baik, maka mutu serta kualitas kinerja DPRD harus ditingkatkan. Adanya keseimbangan antara kemampuan eksekutif dan legislatif merupakan salah satu syarat berlangsungnya iklim demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

a. Fungsi DPRD

Fungsi DPRD sebagai badan legislatif daerah, menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

- 2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas bersama -sama Kepala Daerah bersangkutan.
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi :
 - a) Bersama-sama Kepala Daerah membuat Peraturan Daerah (fungsi legislatif)
 - b) Bersama-sama Kepala Daerah' menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 - c) Mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain, pelaksanaan keputusan daerah (fungsi pengawasan).
 - d) Menampung aspirasi masyarakat (fungsi representasi)

Seperti telah dijelaskan di atas mengenai fungsi DPRD yang meliputi fungsi legislatif, fungsi kontrol, fungsi representatif dan fungsi budgeting. Pratikno memberikan gambaran tentang DPRD, secara teoritis DPRD mempunyai beberapa kewenangan yang penting dalam aktualisasi perannya sebagai pemerjuang aspirasi rakyat pada Pemerintahan Daerah, yang secara rinci dijelaskan sebagai berikut:⁹

- 1) Fungsi legislatif

DPRD berperan dalam pembuatan Undang-Undang/Peraturan Daerah merupakan fungsi utama dari DPRD sebagai badan legislatif daerah. Melalui fungsi ini DPRD menunjukkan warna, karakter, dan kualitasnya baik secara material maupun secara fungsional. Dalam menjalankan fungsi

ini DPRD dilengkapi dengan beberapa hak istimewa itu secara nyata memberikan wewenang yang cukup besar bagi DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai pembuat Undang-Undang atau Peraturan Daerah.

Bila hak istimewa itu dimanfaatkan secara optimal, sudah barang tentu DPRD dapat menghasilkan produk Undang-Undang/Peraturan Daerah yang berkualitas. Dalam arti bahwa produk yang dihasilkan sesuai dengan semangat dan aspirasi rakyat di daerah melalui perwakilannya.

2) Fungsi kontrol/ pengawasan

Fungsi kontrol atau pengawasan DPRD adalah suatu pekerjaan yang berupa proses kegiatan pengamatan, penilaian dan pengoreksian yang dilakukan oleh lembaga DPRD dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan (yang dilakukan eksekutif) benar-benar sesuai dengan program-program yang telah direncanakan. Lebih jauh lagi dalam prakteknya DPRD sebagai lembaga legislatif dapat mengadakan peninjauan lapangan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh aparat Pemerintah Daerah. Hasil dari kegiatan tersebut dapat dimanfaatkan atau dibandingkan oleh DPRD sebagai bahan pertimbangan menjalankan fungsi kontrol/ pengawasan agar DPRD lebih efektif.

Jadi fungsi kontrol yang dilakukan DPRD dapat berupa tindakan preventif yaitu melalui persetujuan dan tindakan represif yakni lewat penolakan terhadap setiap kebijaksanaan Daerah/Perda, sebagaimana yang tertuang

... 20 Tahun 2004 yang memberikan fungsi yang

3) Fungsi Representatif

Fungsi representatif atau fungsi perwakilan ini pada dasarnya mempunyai keterkaitan dengan fungsi-fungsi DPRD lainnya terutama dengan fungsi kontrol/fungsi pengawasan. Secara rasional anggota DPRD merupakan wakil rakyat yang berhadapan dengan pemerintah, untuk itu anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku, sebagai aktor yang representatif dalam menjalankan tugasnya, sehingga hal tersebut dapat memberikan output kerja yang berkualitas dan bermanfaat bagi seluruh rakyat yang diwakilinya.

4) Fungsi budgeting

Dalam menjalankan fungsi ini DPRD harus benar-benar memperhatikan aspirasi dan kepentingan rakyat, disamping itu DPRD juga harus mengetahui kemampuan keuangan daerah sehingga apa yang direncanakan dapat disesuaikan dengan kemungkinan biaya yang akan dikeluarkan.

Mengenai peranan DPRD dalam fungsi budgeting ini dapat ditunjukkan melalui:

a) Pelaksanaan tugas serta hak dan wewenangnya

Sebagai unsur pemerintah daerah sekaligus lembaga legislatif daerah DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang telah diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Salah satu diantaranya menyebutkan bersama-sama Kepala Daerah, DPRD menyusun APBD, perubahan

... .. DPRD mempunyai alat

kelengkapan atau perangkat khusus yang membidangi masalah anggaran yaitu panitia anggaran.

b) Rapat-rapat yang dilaksanakan untuk menetapkan APBD, yang terdiri dari:

- (1) Rapat panitia Musyawarah
- (2) Rapat panitia anggaran
- (3) Rapat paripurna

b) Proses atau mekanisme penetapan APBD yaitu melalui tahap-tahap pembicaraan dimana seluruh anggota DPRD diberikan kebebasan untuk bertanya dan mengemukakan pendapat demi tercapainya suatu APBD.

b. Hak dan Kewajiban DPRD

Hak-hak DPRD untuk dapat menunjang dalam melaksanakan fungsinya sebagai wakil rakyat di daerah diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pasal 43 dan 44. berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 pasal 43 anggota DPRD mempunyai hak:

- 1) DPRD mempunyai hak :
 - a. interpelasi;
 - b. angket; dan
 - c. menyatakan pendapat
- 2) Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud

- 8) Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam peraturan tata tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut pasal 44 dari UU 32 Tahun 2004 anggota DPRD mempunyai hak:

- 1) Anggota DPRD mempunyai hak :
 - a. mengajukan rancangan peraturan daerah;
 - b. mengajukan pertanyaan;
 - c. menyampaikan usul dan pendapat;
 - d. memilih dan dipilih;
 - e. membela diri;
 - f. imunitas;
 - g. protokoler;
 - h. keuangan dan administratif.
- 2) Kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam peraturan pemerintah.

Kewajiban DPRD sesuai pasal 45 dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah

- 1) Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;

- 3) Mempertahankan dan memelihara kerukunan Nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- 5) Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat;
- 6) Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- 7) Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- 8) Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etika, dan sumpah/janji anggota DPRD;
- 9) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

3. Peran

Banyak sekali pengertian peran yang dikemukakan oleh para pakar.

Disini hanya ditulis dua pengertian tentang peran. Pengertian itu adalah:

a. WJS, Purwodarminto

Peran adalah sesuatu yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama (terjadinya sesuatu hal atau peristiwa).¹⁰

b. Laurence Roos

Peran adalah dinamisasi dari status subyektif.¹¹

Adapun status yang dimaksud diatas yaitu keseluruhan posisi atau kedudukan yang dimiliki oleh seseorang dalam pola kelakuan secara timbal balik antara individu dengan kelompok di dalam masyarakat, baik kedudukan yang diarsikan maupun kedudukan yang diusahakan.¹²

c. Astrid S Susanto mengemukakan bahwa peran itu mengandung 3 hal yaitu:¹³

- a) Peran adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat. Peran dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
- b) Peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu masyarakat sebagai organisasi.
- c) Peran dapat juga sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.

4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Pengertian APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD, adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang APBD.¹⁴

¹¹ Adi Purwanto, *"Ulama dan Peranannya Dalam Masyarakat"*, Surakarta, 1984, hal. 7.

¹² Rafih Linton dalam Drs. Ismaun, *"Suatu Pengantar Ringkas Sosiologi"*, HM, Mars, Bandung, 1971, hal. 40.

¹³ Astrid S. Susanto, *"Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial"*, Bina Cipta, Jakarta, 1983, hal.95.

¹⁴ Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Sistem Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dapat disimpulkan bahwa pengertian APBD, yaitu suatu rencana keuangan daerah yang berisi pengeluaran dan pendapatan daerah yang merupakan cerminan rencana kerja pemerintah daerah dalam suatu periode tertentu, biasanya dalam satu tahun.

b. Ketentuan Waktu

Suatu anggaran pasti mempunyai suatu masa/periode berlakunya dalam kurun waktu tertentu, yang dikenal dengan sebutan Tahun Anggaran. Tiap-tiap negara tidak selalu mempunyai tahun anggaran sama. Indonesia menganut tahun anggaran satu tahun anggaran yang dimulai 1 Januari dan berakhir 31 Desember di tahun berikutnya. Demikian pula untuk anggaran daerah, ditegaskan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, khususnya pasal 181 ayat 3, bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan peraturan daerah selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.¹⁵

c. Bentuk dan Susunan

Bentuk dan susunan APBD telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 11 Tahun 1975 tentang contoh-contoh cara penyusunan APBD. Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan APBD. yang terdiri dari:

1. Bentuk APBD,

Bentuk APBD sesuai dengan contoh-contoh yang telah ditetapkan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 11 Tahun

1975 tentang contoh cara penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan.

2. Susunan APBD

Dalam buku manual Administrasi Keuangan Daerah yang dikeluarkan Direktorat Jenderal Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri Jakarta 1980 menjelaskan bahwa susunan APBD adalah perangkaian secara mendetail (terinci). Urutan-urutan sistematika dari APBD, baik anggaran rutin maupun anggaran pembangunan. Perangkaian tersebut harus menggambarkan APBD dimuat sesuai contoh dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 11 Tahun 1975.

3. Proses Penetapan APBD

Proses Penetapan APBD merupakan suatu rangkaian kegiatan yang diarahkan untuk menyetujui APBD yang diajukan. Adapun proses penetapan suatu APBD dimulai dari pandangan umum fraksi, jawaban Bupati Atas pandangan umum fraksi, pendapat akhir fraksi, pendapat akhir komisi, dan penandatanganan APBD.

Mengenai APBD pengertiannya dapat dilihat dari istilah kata-kata. Anggaran adalah merupakan suatu rencana-rencana keuangan program-program yang berisi tentang penerimaan/pendapatan dan pengeluaran/ belanja untuk periode tertentu. M. Arif Djamaluddin mengartikan bahwa:

“Anggaran sebagai jenis rencana yang menggambarkan perkiraan jumlah uang penerimaan dan pengeluaran”.¹⁶

Sedangkan Suparmoko mengartikan anggaran adalah:

“Anggaran adalah suatu daftar perencanaan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, biasanya dalam waktu satu tahun.”¹⁷

Jadi secara keseluruhan APBD mempunyai pengertian suatu rencana keuangan daerah yang berisi pengeluaran dan pendapatan pemerintah daerah yang merupakan cerminan kerja pemerintah daerah selama satu tahun. Selain menunjukkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia bagi program-program untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

E. Definisi Konseptual

Definisi ini menggambarkan adanya hubungan-hubungan antara konsep-konsep spesifik yang berbeda yang ingin diteliti agar penelitian ini dapat dipahami tanpa menimbulkan keambiguan maka perlu didefinisikan dengan jelas konsep-konsep tersebut:

1. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

3. Peran

Peran adalah sesuatu yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama (terjadinya sesuatu hal atau peristiwa) yang meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat. Peran dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.

4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Dapat disimpulkan bahwa pengertian APBD, yaitu suatu rencana keuangan daerah yang berisi pengeluaran dan pendapatan daerah yang merupakan rencana kerja Pemerintah Daerah dalam suatu periode tertentu, biasanya dalam satu tahun.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian dimaksudkan untuk memberikan suatu batasan tentang penunjukan tentang bagaimana suatu variabel itu diukur.

Dalam kaitannya dengan definisi operasional, J Vradenberg mengatakan :¹⁸

"penelitian harus mengambil keputusan-keputusan yang operasional, dimana berarti bahwa si peneliti harus menterjemahkan konsep-konsep teoritis yang abstrak dalam suatu bahasa penelitian dengan jalan mencari masing-masing variabel yang ada tersebut".

Sesuai dengan konsep yang diajukan maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah :

I. Proses penetapan APBD tahun anggaran 2006

Pembahasan APBD

II. Analisis Peran DPRD dalam Proses Penetapan APBD Tahun Anggaran 2006

- A. Peran dalam Pemandangan Umum
- B. Peran dalam Rapat Komisi
- C. Peran dalam Pendapat Akhir Fraksi
- D. Pemandangan Umum Fraksi
- E. Jawaban Bupati atas Pemandangan Umum Fraksi
- F. Pendapat Akhir Komisi
- G. Pendapat Akhir Fraksi
- H. Peran dalam Penetapan APBD

G. Metodologi penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Metode deskriptif kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang perilaku yang diamati. Oleh karena itu penelitian ini hanya untuk memfokuskan pada penemuan dan pemecahan masalah yang dianalisa secara kualitatif

Adapun ciri-ciri metode deskriptif menurut Winarno Soerachmad sebagai berikut:¹⁹

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang yaitu masalah aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan, dan kemudian dianalisa.

2. Unit Analisis

Unit analisa dari penelitian pelaksanaan fungsi peran yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Bantul adalah Anggota DPRD Kabupaten Bantul, dan Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul.

3. Sumber Data

Data yang dibutuhkan dari penelitian ini ada dua jenis yaitu, data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini adalah antara lain data yang berkaitan dengan proses pelaksanaan kinerja DPRD. Data ini diperoleh dari jawaban hasil wawancara yang dilakukan penulis terhadap responden.

Sedangkan data sekunder adalah meliputi gambaran umum mengenai daerah penelitian yang mencakup keadaan geografis, demografis, sarana dan prasarananya dan juga profil DPRD yang mencakup struktur organisasi beserta mekanisme atau prosedur kerjanya. Data sekunder diambil dari Sekretariat DPRD setempat.

¹⁹ Winarno Soerachmad, *Metode Penelitian dan Teknik Penyusunan Tesis*, Bandung, 1971, hal. 40

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang representatif, baik data primer maupun data sekunder maka dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data meliputi:

a. Teknik Wawancara

Teknik wawancara dilakukan kepada responden yang telah kami pilih, tujuannya adalah untuk memperoleh data, keterangan, ataupun penjelasan dari orang yang kompeten dalam masalah yang diteliti. Jadi dalam teknik ini peneliti dan responden terjadi kontak langsung dengan anggota dan pimpinan DPRD Kabupaten Bantul.

b. Teknik Dokumentasi

Teknik dokumentasi adalah mengumpulkan data dengan cara mempelajari dokumen-dokumen tertulis setempat dan dari referensi buku yang berhubungan dengan judul skripsi.

5. Teknik Analisa Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu jenis penelitian deskriptif maka teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif. Yang dimaksud teknik analisis data kualitatif menurut Koentjaraningrat adalah:²⁰

“Data yang dikumpulkan itu adalah berupa studi kasus dan bersifat monografis, mudah diklarifikasikan, dan jumlah sedikit.”

²⁰ Koentjaraningrat, "Metode Penelitian Masyarakat", Gramedia, Jakarta, 1991, hal. 228

Dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif maka data yang diperoleh dalam penelitian itu tidak dianalisa menggunakan angka-angka tetapi data yang diperoleh itu akan diinterpretasikan sesuai dengan tujuan penelitian.

Langkah-langkah dalam penyusunan sampai kesimpulan adalah sebagai berikut,

Bagan 1.1

