

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan Negara dan Pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagai sub sistem Negara Kesatuan.

Otonomi Daerah bukan hanya sekedar untuk menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, Otonomi Daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen dalam mewujudkan kesejahteraan umum.

Pemerintahan Daerah di era Otonomi Daerah dihadapkan pada berbagai tekanan dan tantangan untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme birokrasi. Berbicara tentang pemerintahan daerah tidak terlepas dari dua unsur penting didalamnya, yaitu : (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga Pemerintahan Daerah yang melaksanakan fungsi Pemerintahan Daerah sebagai mitra Pemerintah Daerah, dan (2) Lembaga Eksekutif Daerah (pemerintah daerah), yaitu Kepala Daerah beserta jajarannya.

Pemberian Otonomi Daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan kekuasaan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, maka pemberian kewenangan dan kekuasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan yang kuat. Di era Otonomi Daerah, pelaksanaan fungsi DPRD menjadi kian penting untuk dimaksimalkan karena Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola berbagai urusan dan kebijakan di tingkat daerah.

Setelah berkali-kali Undang-undang tentang Pemerintah Daerah diatur di Indonesia dan untuk tindak lanjut revisi Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintah Daerah, namun dirasa menutup kesempatan bagi Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dan potensi masyarakat. Disamping itu membuat tidak berfungsinya secara optimal peran dan tugas DPRD, baik sebagai badan Legislatif maupun sebagai Lembaga Pengawas Penyelenggaran Pemerintah Daerah.

Hal tersebut membuat Daerah menuntut dilakukannya peninjauan lebih mendalam serta pembaharuan Undang-undang Pemerintah Daerah yang lebih menekankan kepada pelaksanaan

desentralisasi. Dengan demikian akan lebih menekankan pada pelaksanaan demokrasi dalam Pemerintah Daerah dengan jalan menjalankan DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah dan mampu mengembangkan inisiatif dalam pelaksanaan Otonomi Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang kini telah direvisi yang ke dua kali menjadi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 serta Undang-undang Nomer 25 Tahun 1999 yang juga direvisi menjadi Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah berhak meletakkan suatu garis politik Otonomi Daerah baru menurut cara desentralisasi menggantikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang sentralistik.

Perubahan-perubahan prinsipil meliputi antara lain susunan urusan rumah tangga Daerah, pertanggung jawaban Kepala Daerah kepada DPRD, sistem hubungan keuangan, sistem pengawasan atau super Visi. Undang-undang Pemerintah Daerah sekarang memberikan kekuasaan terhadap DPRD, seperti meminta tanggung jawab kepada kepala Daerah, meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah berkaitan dengan pelaksanaan APBD.

Masalah keuangan adalah masalah yang cukup penting di Daerah Otonom karena keuangan adalah sumber hidupnya daerah, bahkan yang menjadi salah satu dasar utama dalam mempertimbangkan dibentuknya suatu wilayah Negara menjadi Daerah Otonom, karena Otonomi tanpa ditunjang kemampuan Keuangan Daerah akan lemah sekali. Anggaran Pendapatan Dan Belanja (APBD) adalah suatu perencanaan dalam bidang Keuangan Daerah yang menentukan besarnya pengeluaran maupun penerimaan Daerah untuk membiayai keperluan-keperluan daerah dalam satu tahun anggaran.¹

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disusun dengan baik dan dipertimbangkan dengan seksama dengan memperhatikan skala prioritas dan dalam pelaksanaan harus terarah pada sasaran dengan cara berdaya guna dan berhasil guna. Maka dari itu Anggaran Negara dan Tahun Anggaran Daerah adalah sama dan Daerah baru dapat menyusun APBD nya sesudah diketahui besar subsidi yang akan diterima. Maka dalam praktiknya proses penyusunan dan pengesahan serta pengundangan APBD itu baru dapat diselesaikan beberapa bulan setelah permulaan tahun anggaran, namun demikian persiapan-persiapan sudah dapat dimuali sebelumnya. Selama proses itu

¹ Daeng soedirwo, *pembahasan Pokok-Pokok di Daerah dan desa*, Angkasa Bandung 1981, hlm ;29.

berlangsung, kegiatan Pemerintah Daerah yang memerlukan pembiayaan berlangsung terus. Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran yang baru, kepala daerah wajib menyampaikan kepada DPRD rencana APBD lengkap dengan nota keuangan serta penjelasan-penjelasan yang lain.

Penetapan APBD tidak jauh berbeda dengan proses penetapan APBN, yaitu melalui pembahasan bertahap, dalam rapat-Rapat Komisi, Rapat-Rapat Fraksi, Sidang Paripurna, sampai pada akhirnya ditetapkan dalam Perda (Peraturan Daerah).

Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, pasal 13 disebutkan bahwa yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), didalam penjelasan umum Undang-Undang tersebut dituangkan bahwa “Konstitusi yang demikian itu menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mencapai tertib pemerintah didaerah.

Melalui Kewenangannya bersama Kepala Daerah, DPRD banyak mempunyai kesempatan untuk melakukan kontrol atau pengawasan serta mengatur peraturan Daerah dan menyetujui anggaran

untuk daerah setiap tahun yang diajukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD.

Berdasarkan fungsi DPRD tersebut Kepala Daerah mempunyai pembagian yang jelas dengan unsur berikutnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti diungkapkan Bagir Manan, bahwa di Daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan legislative Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.²

Kewenangan besar yang dimiliki DPRD pada masa ke masa nyatanya belum dapat dimanfaatkan secara maksimal, bahkan menimbulkan banyak masalah yang berkepanjangan hingga sekarang, terbukti masih banyak kasus-kasus yang diungkap pihak penegak hukum berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang. Semangat Otonomi Daerah yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya berusia lima tahun. lembaga DPRD di era otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 diharapkan dapat menyeimbangkan kekuatan terhadap Pemerintah Daerah dengan cara menjalankan dan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan maksimal.

² Bagir manan, Op Cit, hlm ; 106.

Fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif, dimana sebagai lembaga legitimasi usulan RAPBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah saja. Keterlibatan DPRD secara aktif dan proaktif diimplementasikan dalam setiap proses / tahapan penyusunan APBD yang diagendakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006. Di sini anggota DPRD dituntut untuk piawai mengagregasikan kepentingan, tuntutan dan kebutuhan rakyat selaras dengan dokumen perencanaan pembangunan yang sudah ditetapkan. Untuk itu, maka perlu memahami makna anggaran itu sendiri dengan baik.

Yang terkait dengan fungsi anggaran DPRD adalah hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Karena itu, pelaksanaan fungsi anggaran DPR haruslah dimulai dengan penjabaran berbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk hukum yang berlaku berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan.

Di samping itu, penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan itu dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan dari lapangan yang untuk selanjutnya dirumuskan menjadi program kerja yang dikukuhkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum. Penyusunan program-program yang akan tercantum dalam APBD itu harus juga memperhatikan aspirasi masyarakat, karena itu akan menjadi referensi dalam pembuatan RAPBD. Kemudian program pemerintahan dan pembangunan disusun dengan mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan dan berlaku atau yang disusun berdasarkan kebutuhan empiris yang dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat.

Melihat pada beratnya tugas dalam melaksanakan fungsi legislatif, DPRD harus benar-benar mampu berperan dalam menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugasnya secara proporsional. Hal tersebut hanya dapat terlaksana dengan baik apabila setiap anggota legislatif ini bukan saja piawai dalam berpolitik, melainkan juga menguasai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi dan teknis penyelenggaraan pemerintahan, mekanisme kerja kelegislatifan, kebijakan publik, teknis pengawasan, penyusunan anggaran dan sebagainya. Karakteristik anggota DPRD dapat dilihat dari peran dan

tugasnya dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan budgeting, karena hal tersebut akan menjadi tolak ukur kemampuan mereka dalam mewakili rakyat. Kemampuan itu terkait sangat penting dimiliki untuk membawa aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya.

Kemudian hak DPRD ditingkat daerah, khususnya pada daerah, di Lampung Timur yang salah satunya adalah yang berkaitan dengan fungsi anggaran DPRD. Ruang lingkup kewenangan DPRD dalam pelaksanaan anggaran yang berkaitan dengan fungsi kebijakan fiskal yang terdiri dari alokasi, distribusi dan stabilisasi serta fungsi manajemen dimana APBD menjadi pedoman kerja, alat kontrol masyarakat dan sekaligus sebagai alat ukur kinerja Pemerintah Daerah.

Fungsi DPRD yang salah satunya adalah fungsi anggaran yang dilaksanakan oleh legislator daerah secara efisien dan efektif, maka dapat dipastikan tidak akan terjadi defisit antara penerimaan daerah dengan pengeluaran daerah dalam penyusunan RAPBD yang dapat ditetapkan menjadi APBD. Hal yang demikian dapat dihindarkan dengan mengefektifkan fungsi alokasi anggaran sesuai dengan skala prioritas. Dengan demikian maka dapatlah dikatakan bahwa fungsi dan

paran DPRD sangat berperan terhadap efektivitas dalam penyusunan APBD.

Agar fungsi anggaran ini berjalan dengan baik maka banyak faktor yang harus dipertimbangkan agar fungsi anggaran yang dijalankan oleh DPRD Kabupaten Lampung Timur dapat berjalan semaksimal mungkin, seperti : latar belakang pendidikan anggota DPRD, rekrutmen calon anggota Legislatif oleh Parpol dan komitmen DPRD itu sendiri dalam melaksanakan fungsi DPRD. Dalam menjalankan fungsinya, prosedur kerja DPRD harus mendukung kelancaran aktivitas para anggota dan alat kelengkapan DPRD dalam menyalurkan aspirasi dan menyelesaikan masalah-masalah. Peraturan tata tertib yang berlaku dalam rangka penggunaan hak-hak dewan lebih disederhanakan, sehingga proses penyampaian usul dan tingkatan-tingkatannya dapat lebih sederhana. Selain merumuskan kembali peraturan tata tertib DPRD agar lebih menjamin kelancaran kerja, juga perlu ditetapkan mekanisme penggunaan hak-hak yang selama ini belum diatur. Dinamika masyarakat yang semakin berkembang pesat, secara tidak langsung menuntut perubahan dalam pelaksanaan prosedur kinerja DPRD dari waktu ke waktu. Peraturan Tata Tertib Dewan harus mampu memberi respon terhadap dinamika itu. Pelaksanaan fungsi-fungsi Dewan dalam Perundang-undangan, keuangan, dan pengawasan dalam rangka pelaksanaan hak-haknya, maka

memerlukan data dan informasi yang lengkap serta tenaga yang terampil. Sekertaris DPRD harus mampu menjadi sumber data dan informasi serta penyedia tenaga-tenaga terampil yang dibutuhkan untuk mendukung peningkatan fungsi-fungsi DPRD.

Fungsi anggaran yang dijalankan oleh DPRD Lampung Timur masih menemui kendala-kendala untuk mengoptimalkan berjalannya fungsi anggaran tersebut, diantaranya : kurangnya respon DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat, masih adanya kepentingan politik antar anggota DPRD sehingga penentuan skala prioritas menjadi sulit. Dari permasalahan yang terjadi di Kabupaten Lampung Timur tersebut maka sangat mengganggu berjalannya fungsi anggaran DPRD Kabupaten Lampung Timur sehingga fungsi anggaran dijalankan tidak maksimal.

Dari pemaparan tersebut diatas yang berhubungan dengan berjalannya fungsi anggaran DPRD demi meningkatkan optimalnya fungsi anggaran membuat penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang pelaksanaan fungsi anggaran yang dilakukan oleh lembaga legislatif dengan mengambil judul : “ANALISIS FUNGSI ANGGARAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN LAMPUNG TMUR.

B. RUMUSAN MASALAH

Fungsi anggaran adalah fungsi yang dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati. Karena pentingnya fungsi anggaran tersebut demi terwujudnya kemajuan dan kesejahteraan di Daerah, maka anggota legislatif diharapkan memiliki kompetensi yang cukup dan sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai anggota DPRD. Tetapi dalam kenyataannya sering dijumpai para anggota DPRD tidak melaksanakan fungsinya secara maksimal.

Dari keadaan tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini yaitu :

1. Optimalkah pelaksanaan Fungsi Anggaran DPRD Lampung Timur dalam penetapan APBD ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja Fungsi Anggaran ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Lampung Timur cukup optimal.
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja fungsi DPRD Lampung Timur.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya untuk mengoptimalkan fungsi anggaran terhadap pelaksanaan dan penetapan Rencana Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah agar berjalan dengan baik untuk meningkatkan pembangunan di sector publik di Kabupaten Lampung Timur.

2. Bagi ilmu pengetahuan

Studi ini dilakukan bertujuan untuk memahami fungsi penganggaran yang baik, menyadari fungsi penganggaran yang terjadi saat ini, mampu meningkatkan kapasitas diri dan organisasi dalam melaksanakan fungsi penganggaran, dan mampu memahami cara mendeteksi dan mencegah potensi korupsi dan pemborosan keuangan daerah dalam proses penganggaran. Dan diharapkan hasil penelitian ini sebagai salah satu bahan tambahan referensi khususnya mengenai peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi anggaran.

E. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori adalah suatu uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan kaitannya seperti dalam perumusan masalah. Sehingga dapat membantu kita dalam menentukan arah dan tujuan dari

penelitian dan dapat memilih konsep yang tepat dan terkait dengan penelitian ini.

Dalam penelitian ini teori merupakan suatu hal yang akan digunakan untuk mendukung untuk memecahkan masalah yang muncul. Sebelum peneliti mengemukakan teori yang digunakan dalam penelitian ini, sebaiknya penyusun mendefinisikan “teori” terlebih dahulu :

Menurut Koentjaraningrat yaitu:

“teori sebagai serangkaian asumsi konsep, konstruksi definisi proposisi dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.”³

Sofian Efendi dan Masri Singarimbun menyatakan ;

“ teori adalah sarana pokok untuk mengungkapkan hubungan sistematis antar fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti.”⁴

Dari pendapat diatas dapat diketahui bahwa teori-teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan sistematis antara fenomena sebagai pola pikir yang sistematis dan dapat menjelaskan fenomena atau gejala.

Jika suatu fenomena merupakan suatu masalah maka teori dapat digunakan sebagai pemecah masalah, teori dapat dikatakan sebagai informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatkan suatu masalah.

³ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT.Gramedia, Jakarta.1981, hal 9

⁴ Efendi Sofyan, *Unsur-Unsur Penelitian Ilmiah*, LP3ES, Jakarta, 1985, hal 18

Berdasarkan konsep tersebut maka dapat diuraikan landasan teori yang akan digunakan sebagai berikut :

1. Otonomi Daerah

a. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil dalam penyelenggaraan Pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan sesuai dengan aturan Undang-Undang.⁵

Sedangkan yang dimaksud Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya.

Pelaksanaan Otonomi Daerah selain berdasarkan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan global yang harus diberdayakan dengan cara memberikan kewenangan kepada daerah dengan lebih luas lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam

⁵ *indriyanto, otonomi dan pembangunan daerah*

mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi daerah yang dimiliki.

Otonomi Daerah di implementasikan ke dalam 2 (dua) produk Undang-Undang yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999, serta UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai Pengganti dari UU No. 25 Tahun 1999.

Menurut Pasal 1 UU No. 5 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan aturan perundang-undangan.⁶

Pada hakikatnya Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Undang-Undang.

b. Prinsip-prinsip Pemberian Otonomi Daerah

⁶ *UU Otonomi Daerah Tahun 2004*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005

Untuk mengetahui hakekat pemberian otonomi kepada Daerah perlu dipahami dengan seksama prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang disebutkan dalam penjelasan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Ada 8 pokok prinsip otonomi daerah yaitu sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan Provinsi merupakan otonomi terbatas.
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta Antar Daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Kota tidak lagi ada wilayah administrasi.
6. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi

anggaran maupun pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah (Pusat).
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, tetapi juga Pemerintah Pusat kepada Desa, yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana kerja Pemerintah Daerah yang dinyatakan secara kuantitatif, biasanya dalam satuan moneter yang mencerminkan sumber-sumber penerimaan Daerah dan pengeluaran untuk membiayai kegiatan atau proyek daerah dalam kurun waktu anggaran. Pada hakekatnya Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan

masyarakat sesuai dengan tujuan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi-potensi dan keanekaragaman daerah.⁷

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud pengelolaan Keuangan Daerah yang berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 merupakan rencana tahunan Pemerintahan Daerah yang disetujui oleh DPRD. Kemudian penyusunan APBD memperhatikan adanya keterkaitan antara kebijakan perencanaan dengan penganggaran oleh Pemerintah Daerah serta sinkronisasi dengan berbagai kebijakan Pemerintah Pusat dalam perencanaan dan penganggaran Negara.

Dalam menyusun APBD juga harus memepertimbangkan prinsip-prinsip penyusunannya sehingga mengarah pada maksud dan tujuan. Surat MENDAGRI Nomor 905/675/PUOD mengenai Pedoman Penyusunan APBD juga memperhatikan kebijaksanaan anggaran. Salah satunya adalah prinsip-prinsip anggaran. Prinsip penganggaran yang harus diperhatikan adalah :

1. Prinsip Anggaran Berimbang dan Dinamis
2. Prinsip Kemandirian

⁷ (Lasminingsih , 2004:223)

3. Prinsip Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

4. Prinsip Prioritas

b. Klasifikasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Klasifikasi APBD yang terbaru adalah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Adapun bentuk dan susuna APBD yang didasarkan pada Permendagri 13/2006 pasal 22 ayat (1) terdiri atas 3 bagian yaitu :

- a. Pendapatan Daerah
- b. Belanja Daerah
- c. Pembiayaan Daerah.

Struktur APBD tersebut kemudian diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Pendapatan Daerah

Pendapatan Daerah adalah hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan dan tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah. Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang menambah ekuitas dana. Pendapatan Daerah meliputi :

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana Perimbangan
3. Lain-Lain Pendapatan yang sah

a. Pendapatan Asli Daerah

Sesuai dengan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah bagian dari Pendapatan Daerah yang bersumber dari potensi Daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan Daerah dalam memungut PAD dimaksudkan agar daerah dapat mendanai pelaksanaan Otonomi Daerah yang bersumber dari potensi daerahnya sendiri.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari :

a. Pajak Daerah

Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah.

Menurut riwukaho :

“pajak daerah adalah pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah untuk dipungut berdasarkan perundang-undangan yang

dipergunakan untuk membiayai pengeluaran Daerah sebagai badan hukum public”.⁸

Pajak Kabupaten/Kota adalah pajak Daerah yang dipungut Pemerintah daerah tingkat Kabupaten/Kota yang berlaku sampai saat ini, terdiri dari

- a. Pajak hotel
- b. Pajak restoran
- c. Pajak hiburan
- d. Pajak reklame
- e. Pajak penerangan jalan
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan c

b. Retribusi Daerah

Retribusi Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang berasal dari retribusi Daerah.

- c. Hasil pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, yang mencakup: bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah (BUMD), bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah (BUMN), bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta.
- d. Lain-lain PAD yang sah, yang meliputi
 - a. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan;

⁸ Riwukaho (1988:30)

- b. Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- c. Jasa giro;
- d. Pendapatan bunga;
- e. Penerimaan atas tuntutan ganti rugi daerah;
- f. Keuntungan selisih tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g. Komisi, potongan atau bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
- h. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- i. Pendapatan denda pajak dan retribusi;
- j. Pendapatan dari fasilitas social dan fasilitas umum;
- k. Pendapatan dari pelaksanaan pendidikan dan pelatihan, dan
- l. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

b. Dana Perimbangan

Sesuai dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa Dana perimbangan yaitu dana yang bersumber dari dana penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan Daerah. Dana perimbangan meliputi :

- a. Dana Alokasi Umum (DAU)

Sesuai dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka melaksanakan Desentralisasi. Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah, yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu Daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah (*fiscal need*) dan potensi Daerah (*fiscal capacity*). Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU relative kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU relative besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dasar perhitungan Dana Alokasi Umum adalah sebagai berikut :

- a. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN.

- b. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar.
- c. Celah Fiskal yang dimaksud adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah.
- d. Alokasi dasar yang dimaksud dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

b. Dana Alokasi Khusus

Sesuai dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

c. Dana Bagi Hasil (bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak)

Sesuai dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan

Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Pengaturan dana bagi hasil (DBH) dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 merupakan penyelarasan dengan Undang-Undang No.7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang No.17 Tahun 2000. Dalam Undang-Undang ini dimuat pengaturan mengenai Dana Bagi Hasil penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 serta sector pertambangan panas bumi sebagaimana dimaksud dealam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Selain itu, dana reboisasi yang semula termasuk bagian DAK, dialihkan menjadi DBH.

c. Belanja Daerah

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa Belanja Daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja Daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Provinsi atau Kabupaten/Kota yang terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu

yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran uang dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuisitas dana, yang merupakan kewajiban Daerah dalam satu tahun anggaran. Pasal 26 dan 27 dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tidak merinci tentang klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

Sedangkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 31 ayat (1), memberikan secara rinci klasifikasi Belanja Daerah berdasarkan urusan wajib, urusan pilihan, dan klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

a. Klasifikasi Belanja menurut Urusan Wajib

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 32 ayat 2, klasifikasi Belanja menurut urusan wajib mencakup : Pendidikan; kesehatan; Pekerjaan Umum; Perumahan Rakyat; Penataan Ruang; Perencanaan Pembangunan; Perhubungan; Lingkungan Hidup; Kependudukan dan Catatan Sipil; Pemberdayaan Perempuan; Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera; Sosial; Tenaga Kerja; Koperasi; dan Usaha Kecil Menengah; Penanaman Modal;

Kebudayaan; Pemuda dan Olahraga; Kesatuan Bangsa Dan Politik Dalam Negeri;

Pemerintahan Umum; Kepegawaian; Pemberdayaan Masyarakat dan Desa; Statistik; Arsip; dan Komunikasi dan Informatika.

- b. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pilihan : meliputi : Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber Daya Mineral; Pariwisata; Kelautan dan Perikanan; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.
- c. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pemerintahan, Organisasi, Fungsi, Program dan Kegiatan, serta Jenis Belanja.

Belanja Daerah tersebut mencakup :

- 1. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan yang meliputi : belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tak terduga.
- 2. Belanja langsung merupakan belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan yang meliputi : belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

d. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan Daerah adalah transaksi keuangan Pemerintah Daerah yang dimaksudkan untuk menutup defisit atau untuk memnfaatkan surplus APBD. Pembiayaan Daerah menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 59 terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.

1. Penerimaan Pembiayaan

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 60 menyebutkan bahwa Penerimaan Pembiayaan Daerah, meliputi : sisa lebih perhitungan anggaran (silpa) tahun lalu; pencairan dana cadangan; penerimaan pinjaman daerah; hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; penerimaan kembali pemberian pinjaman; dan penerimaan piutang daerah.

2. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran Pembiayaan meliputi : pembentukan dan cadangan; penyertaan modal;(investasi) pemerintah daerah;

pembayaran utang pokok yang jatuh tempo; dan pemberian pinjaman daerah.

4. Pemerintah Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan mengajut cara desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dengan memberikan keluasan dan kesempatan kepada daerah untuk menjalankan Otonomi Daerah.

Pemerintah Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (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 Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.⁹

⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Mengingat Negara Indonesia terdiri dari pulau-pulau dan memiliki daerah yang sangat luas, Pemerintah Pusat mengadakan alat-alat perlengkapan setempat yang disebarakan ke seluruh wilayah Negara yang terdapat di daerah, ini disebabkan Pemerintah Pusat tidak dapat menangani secara langsung urusan-urusan yang ada di Daerah. Namun bukan berarti Pemerintah Pusat melepaskan tanggung-jawabnya.

Meskipun Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat mencampuri bidang Eksekutif. Eksekutif merupakan wewenang dan tanggungjawab dari Kepala Daerah. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ada pembagian tugas yang jelas.

Desentralisasi menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah didalam Pasal 1 ayat 7 adalah penyerahan wewenang Pemerintahan kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dalam sistem Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang sebagai badan eksekutif daerah. Artinya, Lembaga Eksekutif terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain.¹⁰

5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan perwujudan, pengikut sertaan rakyat untuk bertanggung jawab dalam Pemerintahan, lembaga ini melaksanakan fungsi Legislative dan tugas kontrol atau pengawasan atas pelaksanaan tugas Eksekutif dalam melaksanakan tugasnya. Tugas DPRD diatur dengan Undang-Undang terakhir melalui Unddang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.

Menurut B.N Marbun :

“penyertaan rakyat didalam Pemerintahan Daerah melalui wakilnya adalah sejalan dengan asas Demokrasi yang di anut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, pelaksanaan hak rakyat dilakukan lewat Pemilihan Umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah setaip periode tertentu”.¹¹

b. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

¹⁰ HAW Widjaja, 2001: 9.

¹¹ B.N Marbun, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pertumbuhan dan Masalah dan Masa depannya*, Ghalia Indonesia.1982, hlm:98.

Berdasarkan Undang-Undang nomor 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR/DPR-RI, DPD-RI dan DPRD, menyebutkan DPRD mempunyai fungsi yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat :

1. Legislasi: Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPRD selaku pemegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.
2. Anggaran: Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati.
3. Pengawasan: Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

Berdasarkan teori mengenai fungsi DPRD, yang ditekankan dalam penelitian ini adalah fungsi anggaran. Alasannya karena fungsi anggaran yang merupakan bagian yang terpenting dalam pelaksanaan Perencanaan Daerah.

c. Penganggaran DPRD

Fungsi penganggaran mempunyai peranan sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Anggaran pada tingkat

daerah (APBD) mempunyai hubungan yang signifikan dengan anggaran pada tingkat nasional (APBN), yaitu sebagai alat untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal secara vertikal (proporsionalitas pendapatan lukratif), selain itu juga mengatasi persoalan ketimpangan fiskal horisontal (membandingkan antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*)) dengan kemampuan fiskal (*fiscal capacity*) untuk menentukan / menghitung celah fiskal (*fiscal gap*). Selain itu juga mengatasi persoalan-persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik dan pelayanan sipil (*inter jurisdictional spill over effect*), yaitu efek menyebar atau eksternalitas ke daerah-daerah lainnya.¹²

Fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi terpenting dari DPRD, sehingga para anggota DPRD perlu memahami perbedaan fungsional dalam hal penganggaran dibandingkan dengan fungsi Pemerintah Daerah dalam hal penganggaran, dalam rangka penyusunan dan penetapan RAPBD menjadi APBD pada setiap kabupaten/kota. Karena itu perbedaan mendasar yang menentukan tingkat kerja penganggaran DPRD perlu dijabarkan, guna meminimalisasi ketidaksamaan persepsi

¹² Wasistiono dan Yonatan, Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Fokusmedia.

fungsional antara fungsi penganggaran Pemerintah Daerah dengan fungsi penganggaran DPRD.

Perbedaan fungsional dari kedua institusi tersebut dalam hal penganggaran terletak pada tujuan masing-masing yang hendak dicapai. Tujuan fungsi penganggaran bagi pemda adalah APBD merupakan instrumen pemenuhan tanggungjawab pemerintahan sebagai kontrak sosial antara pemerintah dengan rakyat. Kondisi ini akan semakin relevan ketika Bupati dipilih secara langsung. Tujuan fungsi penganggaran bagi DPRD, APBD lebih bersifat politis di mana setiap pilihan program yang disetujui dalam APBD harus memperhatikan preferensi para pemilihnya.¹³

Melihat tujuan yang hendak dicapai oleh masing-masing institusi tersebut di atas telah menunjukkan bahwa, peran DPRD dalam fungsi anggaran berorientasi politis yang harus memperhatikan janji ketika kampanye pemilu Legislatif, dimana semua caleg yang telah terpilih menjadi Legislator Daerah harus mengakumulasi kepentingan pemilih dalam wilayah pemilihannya dengan program/usulan bidang kegiatan yang tercantum dalam usulan RAPBD.

¹³ Djojosejarto, Agung dan Djayasinga, Marselina, 2004, Membangun Kapasitas Fungsi Penganggaran DPRD. Konrad Adenauer Sitiftung (KAS), Jakarta.

Peran DPRD dari fungsi anggaran, memiliki urgensi yang perlu segera dibenahi dalam hal proses pembahasan dan penetapan sebagai salah satu produk Peraturan Daerah yang sangat diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah. Untuk dapat mengefektifkan fungsi anggaran di DPRD, sebaiknya dilakukan berbagai pelatihan atas inisiatif anggota DPRD sendiri, yang pelaksanaannya dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi atautkah Pemerintah Daerah setempat. Terutama untuk lebih meningkatkan kemampuan, kecakapan, dan keterampilan dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Melakukan studi banding dengan daerah lain tentang pembahasan APBD untuk meningkatkan pengetahuan tentang proses pembahasan dan pengesahan RAPBD menjadi APBD yang dapat meningkatkan pembangunan daerah.¹⁴

Para anggota DPRD juga perlu menyadari bahwa jabatan legislatif merupakan jabatan kehormatan yang membawa amanat rakyat, sehingga perlu memperjuangkan kepentingan rakyat banyak, diantaranya menyusun anggaran pembelanjaan yang

¹⁴ Heriyanto, 2002, Memahami Tugas dan Wewenang DPR, DPD, dan DPRD, Bina Aksara, Jakarta.

seimbang dengan potensi penerimaan/ pendapatan yang akan diperoleh yang langsung manfaatnya dapat dirasakan oleh segenap lapisan masyarakat. Karena itu penyusunan APBD harus memperhatikan fungsi alokasi, distribusi, dan stabilitas anggaran, dengan struktur pendapatan, belanja dan pembiayaan yang sesuai dengan prinsip atau asas sistem defisit/surplus anggaran.

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi DPRD

Terdapat dua faktor yang mempengaruhi fungsi DPRD yaitu :

a. Personal background

Lemahnya peran DPRD dalam menjalankan fungsi anggaran mungkin dikarenakan oleh lemahnya sistem politik atau individu sebagai aktor politik. Dalam pendekatan behaviorisme, individu adalah yang dipandang secara aktual melakukan kegiatan politik, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya merupakan perilaku individu dengan pola tertentu.¹⁵ Oleh karena itu untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual menjalankan tugas dan fungsi lembaga. *Personal*

¹⁵ Witono dan Baswir (2003) tentang pengaruh *Personal background* dan *political culture* terhadap peran DPRD

background merupakan latar belakang diri yang melekat pada seorang individu. Latar belakang diri ini meliputi aspek yaitu : latar belakang pendidikan. Dalam penelitian ini *personal background* yang dimaksud adalah *personal background* dari anggota DPRD periode 2014-2019 yaitu latar belakang pendidikan dari anggota dewan kemudian bagaimana komitmen anggota dewan dalam menjalankan fungsinya. Semakin anggota DPRD memiliki *personal background* yang tinggi maka penyusunan dan penetapan APBD yang dilakukannya juga semakin maksimal. Hal tersebut dapat ditunjukkan dengan tingginya tingkat pendidikan dan komitmen untuk benar-benar menjalankan fungsi DPRD dengan maksimal. Semakin tinggi dan keahlian seseorang maka orang tersebut semakin berkualitas dalam menjalankan tugasnya. *Personal background* berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda sebuah lembaga dalam usaha mewujudkan pelayanan publik. karenanya harus dipastikan sumber daya manusia ini harus dikelola sebaik mungkin dan akan mampu memberikan kontribusi secara optimal dalam upaya pencapaian tujuan fungsi DPRD berdasarkan Otonomi Daerah luas, nyata dan bertanggung jawab.

Adanya *personal background* yang berbeda diantara para anggota dewan sedikit banyaknya memberikan pengaruh dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Anggota DPRD periode ini yaitu yang dipilih dan diangkat dari partai-partai pemenang pemilu mempunyai *personal background* latar pendidikan yang berbeda sebelum menjadi anggota DPRD.

b. Political background

Sebagai sebuah perwujudan dari sikap politik, perilaku politik tidak dapat dipisahkan dari *political background*. *Political background* ini adalah yaitu: latar belakang partai politik dan proses rekrutmen partai politik.¹⁶

Political background merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. Berbicara mengenai politik, tentu saja tidak lepas dari partai politik. Partai politik dan parlemen (legislatif) merupakan dua aktor utama yang memperoleh mandat dari masyarakat, partai politik berperan mengorganisir kekuasaan dan meraih kontrol atas negara untuk kepentingan masyarakat. Setiap lembaga (DPRD) memiliki *political background* seperti individu yang ada didalamnya.

¹⁶ Witono dan Baswir (2003) tentang pengaruh *Personal background* dan *political culture* terhadap peran DPRD

Karakteristik utama dari *political background* adalah terkait dengan nilai. Nilai merupakan prinsip dasar yang dijadikan sebagai pedoman hidup individu, dengan kata lain *political background* merupakan pedoman bagi anggota DPRD dalam menjalankan perannya khususnya yaitu penyusunan dan penetapan APBD. *Political background* memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peran DPRD dalam menjalankan fungsinya. Maka partai politik dalam menjalankan proses rekrutmen politik harus memperhatikan aspek *political background* terlebih jika akan dicalonkan menjadi anggota legislatif.

d. Hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD mempunyai beberapa hak, yaitu; hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

1. Hak interplasi: Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

2. Hak angket: Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu peraturan daerah dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Hak menyatakan pendapat: Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat atas:
 - a. Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional.
 - b. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket
 - c. Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Bupati dan/atau Wakil Bupati tidak lagi memenuhi syarat sebagai Bupati dan/atau Wakil Bupati.
 - e. **Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Tugas dan wewenang DPRD antara lain:

- a) Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati untuk mendapat persetujuan bersama
- b) Membahas bersama Bupati dengan memperhatikan pertimbangan dan memberikan persetujuan atas rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati.
- c) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan daerah yang disampaikan oleh Bawasda.
- d) Memberikan persetujuan terhadap pemindah tanganan aset daerah yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan daerah.
- e) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- f) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat daerah, pejabat pemerintah, badan hukum,

atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPRD tersebut.

Setiap pejabat daerah, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan tersebut dikenakan panggilan paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pejabat yang disandera habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

f. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Eksekutif

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan Badan Eksekutif Daerah dan Badan Legislatif Daerah dapat digambarkan sebagai berikut :

- a) Memimpin penyelenggaraan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD (pasal 25 poin a)

- b) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama (pasal 25 poin d)
- c) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama Kepala Daerah (pasal 42 poin d)
- d) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah (pasal 42 poin h)

Jadi tugas pokok lembaga Legislatif adalah membuat kebijakan strategis, sedangkan lembaga Eksekutif menjalankan atau melaksanakan.

Hubungan kedua Lembaga formal politik dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah dibutuhkan sinergitas kerja yang baik, efektif dan efisien. Hal ini agar upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing sesuai dengan fungsi dan wewenangnya. Namun demikian, DPRD diposisikan sebagai bagian dari penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Secara otomatis hubungan DPRD dengan Kepala Daerah akan berpengaruh pada penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak seimbang. Kepala Daerah akan mempunyai dualitas fungsi pemerintahan dan fungsi legislasi, sementara DPRD hanya

mempunyai fungsi legislasi. DPRD tidak mempunyai kekuatan dan menjalankan fungsinya sebagai penyeimbang kekuasaan Pemerintah Daerah.

F. DEFINISI KONSEPSIONAL

Definisi konsepsional yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun definisi konsepsional dalam pembahasan ini adalah :

1. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah suatu badan yang terdiri dari wakil-wakil rakyat yang merupakan perwujudan keikutsertaan rakyat untuk bertanggung jawab dalam pemerintahan, lembaga ini melaksanakan fungsi legislatif dan tugas kontrol atau pengawasan atas pelaksanaan tugas eksekutif dalam melaksanakan tugasnya. DPRD merupakan wakil rakyat yang terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum

yang terpilih melalui Pemilu dan telah ditetapkan sebagai penyelenggara Pemerintah Daerah.

3. Fungsi Anggaran adalah fungsi DPRD dalam proses penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama Pemerintah Daerah.
4. APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
5. Pendapatan Daerah adalah hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan dalam priode tahun bersangkutan dan tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah. Pendapatan Daerah meliputi 3 yaitu :
 - a. Pendapatan Asli Daerah
 - b. Dana perimbangan
 - c. Lain-lain pendapatan yang sah.
6. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

7. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah.
8. Lain-lain pendapatan yang sah, meliputi : pendapatan hibah; pendapatan dana darurat; dana bagi hasil pajak dari Provinsi/Kabupaten/kota; bantuan keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah lainnya; dana penyesuaian, dan dana Otonomi Khusus
9. Belanja Daerah adalah semua pengeluaran uang dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban Daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.
10. Pembiayaan Daerah adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun berikutnya.

F. DEFINISI OPERASIONAL

1. Untuk dapat mengetahui seberapa optimalnya pelaksanaan fungsi anggaran DPRD terhadap penetapan APBD akan dilihat melalui :

- a. Pelaksanaan Tahap-Tahap Perencanaan APBD Kabupaten Lampung Timur
 - b. Pengawasan rutin terhadap pelaksanaan APBD Kabupaten Lampung Timur
2. Untuk dapat mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja fungsi anggaran akan dilihat melalui :
 - a. Latar belakang pendidikan anggota DPRD dan rekrutmen calon anggota legislatif oleh Parpol
 - b. Komitmen politik DPRD dalam melaksanakan fungsi anggaran

G. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Baik tidaknya tindakan dari hasil suatu bagian penelitian tergantung teknik pengumpulan data untuk memperoleh data yang relevan dan akurat.

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, mengenai penelitian deskriptif kualitatif tersebut dikemukakan oleh Winarno Surahmand, sebagai berikut :

“bentuk penelitian deskriptif merupakan metode yang tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang. Pada praktiknya tidak hanya terbatas pada pengumpulan dan penyusunan atau klasifikasi data saja, tetapi juga menganalisa dan menginterpretasikan tentang data itu”¹⁷

Menurut Moh. Natzir metode penelitian deskriptif kualitatif sebagai berikut :

“metode deskriptif dapat diartikan sebagai suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, situasi kondisi, suatu system pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang”¹⁸

Dalam pelaksanaan penelitian ini dengan metode deskriptif kualitatif ini akan memusatkan perhatian pada bagian pelaksanaan fungsi Anggaran DPRD di Kabupaten Lampung Timur, Provinsi Lampung.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di DPRD Kabupaten Lampung Timur, Provinsi Lampung.

3. Sumber Data/Unit analisis

¹⁷ Winarno Surahmand, *Dasar dan Teknik Research*. CV.Tarsito, Bandung. 1978

¹⁸ Moh Natsir *Metode Penelitian* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1998), hal 63

Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan sumber yang dianggap paham dan dapat dipercaya yang didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Metode ini dimaksud untuk mendapat informasi yang mendukung dan memperoleh data secara mendalam.

Adapun yang dijadikan Unit Analisis dalam penelitian ini adalah anggota DPRD Kabupaten Lampung Timur.

4. Jenis Data

Di dalam penelitian ini data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari tempat penelitian atau narasumber sebagai objek penelitian. Dalam penelitian kualitatif, kata-kata dan tindakan yang dihasilkan melalui pengamatan atau observasi dan wawancara merupakan sumber utama untuk mendapatkan data yang akurat. Informan dalam penelitian ini dilakukan dengan wawancara kepada anggota DPRD selaku pelaksana fungsi anggaran dan dianggap paham terhadap permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan fungsi anggaran, terutama terhadap anggota badan anggaran yang dianggap paham.

Data primer dalam penelitian ini adalah data yang didapatkan dengan wawancara. Peneliti menggunakan data ini sebagai sumber utama dalam penelitian untuk mendapatkan informasi langsung terkait dengan pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Kabupaten Lampung Timur.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data-data atau informasi yang diperoleh secara tidak langsung, tetapi didapat dari sumber-sumber lain seperti literature ilmiah, artikel, Undang-Undang, referensi, internet hingga dokumen-dokumen resmi dari instansi pemerintah khususnya yang terkait dengan objek penelitian. Data sekunder juga dapat berupa majalah, buletin, publikasi dari berbagai organisasi, lampiran-lampiran dari badan-badan resmi seperti kementrian-kementrian, hasil studi, tesis, hasil survey, studi historis dan sebagainya yang dijadikan sebagai landasan serta hal-hal yang terkait dengan penelitian. Peneliti menggunakan data sekunder ini yaitu UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, PERMENDAGRI No 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Guna untuk memperkuat penemuan dan melengkapi informasi yang telah dikumpulkan

dan didapat melalui data-data primer sebagai dasar dari analisis pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Lampung Timur.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang relevan maka diperlukan data-data yang akurat yaitu melalui :

a. Wawancara (interview)

Wawancara adalah teknik pengambilan data dengan cara mengadakan Tanya jawab secara langsung untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas, dalam hal ini dilakukan wawancara kepada :

1. Pimpinan DPRD Kabupaten Lampung Timur
2. Ketua komisi DPRD Kabupaten Lampung Timur
3. Ketua Badan Legislasi DPRD Kabupaten Lampung Timur
4. Sekertaris DPRD Kabupaten Lampung Timur

b. Observasi

Observasi merupakan pengumpulan data melalui pengamatan langsung serta pencatatan secara sistematis dan sengaja terhadap gejala-gejala yang diteliti.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan cara mencatat data-data yang ada dalam catatan atau pembukuan dari instansi atau pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, seperti Peraturan Daerah, Surat Keputusan DPRD, arsip-arsip, buku-buku ilmiah, jurnal atau dokumen lain yang diperoleh dan berhubungan dengan apa yang akan diteliti.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.

Dalam jenis penelitian deskriptif kualitatif didasarkan pada kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada. Metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan orang-orang dan perilaku yang diamati.

Menurut Winanro Surachmand, penelitian deskriptif yang bersifat kualitatif adalah

“memutuskan dan manaksir data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.”¹⁹

¹⁹ Lexy moleong, *Metodologi penelitian kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal 190.

Pada teknik analisa kualitatif data yang diperoleh diklarifikasikan dengan kalimat, dipisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan objek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada serta untuk menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data lain sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian.

Langkah-langkah proses analisa data yaitu :

- a. Menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber setelah dibaca, dipelajari dan ditelaah, maka langkah berikutnya,
 - b. Membuat abstraksi. Abstraksi adalah merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses dan pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijaga sehingga tetap berada didalamnya.
 - c. Langkah selanjutnya adalah menyusun satuan-satuan. Satuan-satuan itu kemudian dikategorikan pada langkah berikutnya.
 - d. Tahap akhir dari analisis adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data.
-

Tujuan dari analisis data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Oleh karena itu guna menjawab perumusan masalah mengenai bagaimana pelaksanaan analisa fungsi anggaran DPRD di Kabupaten Lampung Timur maka penulis menggunakan model analisa kualitatif.

