

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penciptaan sistem tata negara modern telah menciptakan berbagai macam lembaga yang saling terkait di dalamnya terutama dalam membuat satu keputusan penting. Melalui perangkat struktur modern inilah para birokrat berasumsi bahwa kehidupan tata negara ini terorganisasi dan kehidupan organisasi-organisasi ini merupakan wilayah kedaulatan yang secara kolektif membatasi kekuasaannya. Dari sinilah dikenal istilah legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik. Gagasan negara kesatuan ditegaskan secara jelas dan kongkrit dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah ditetapkan dalam berbagai perundang-undangan mengenai hubungan pusat dan daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.¹

¹ *Penjelasan UUD 1945* Pasal 18, tentang Pemerintahan Daerah, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI

Selanjutnya dijelaskan dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa:

“Oleh karena negara Indonesia itu suatu *“eenheidstaat”*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat *“staat”* juga daerah Indonesia akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan locale rechtgeenshappen*) atau bersifat administratif belaka, semua menurut aturan yang ditetapkan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan oleh karena di daerahpun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan”.²

Untuk melaksanakan ketentuan dari pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 telah dibentuk berbagai Undang-Undang pelaksanaannya seperti Undang-Undang No.5 Tahun 1974 yang kemudian diubah dengan keluarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 selanjutnya diperbaharui dengan UU no 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dan penyempurnaan dari Undang-Undang yang berlaku sebelumnya.

Dalam pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dinyatakan pula bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”.³

Kemudian dalam pasal 1 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, ayat 6 disebutkan bahwa:

“Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah Kesatuan Masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

² Ibid

³ Undang-Undang Otonomi Daerah beserta Juklak, Arkola, 2004, Pasal 2 Ayat (1) hal 6

berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, pasal 19 ayat 2, disebutkan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Di dalam penjelasan umum Undang-Undang tersebut diterangkan bahwa: dengan kata lain, tugas pokok Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satunya menetapkan kebijakan daerah, kebijakan itu diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), maupun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan tugas pokok Kepala Daerah hanya sebagai palaksana kebijaksanaan daerah atau administrator. Selain kedua tugas pokok diatas, fungsi DPRD mengadakan pengawasan terhadap palaksanaan kebijakan daerah yang dilakukan oleh kepala daerah.

DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah, sebagai aparatur pemerintahan yang pokok di daerah. Keduanya menyelenggarakan segenap kepentingan-kepentingan dari masyarakat di lingkungan wilayah tersebut. UU No. 32 Tahun 2004, pasal 1 ayat 2, tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, menyebutkan:

“Pemerintahan 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 UUD 45.”⁵

⁴ Ibid, Pasal 1 ayat 6, hal 4

⁵ Ibid, hal. 3

Betapa pentingnya DPR/DPRD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat kita temukan dalam ketentuan konstitusional yang menegaskan bahwa “kedudukan DPR adalah kuat”. Karena itu tuntutan peningkatan peranan dan fungsi DPR adalah tuntutan yang selalu bergema dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan Indonesia.

Begitu besarnya pengaruh kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam membuat kebijakan politik, ekonomi, sosial, militer dan budaya disetiap sendi kehidupan bernegara kita sehingga banyak hal mendesak untuk kita cermati dan kritisi. Reformasi untuk sementara membawa implikasi makin tingginya legislatif dalam mempengaruhi kebijakan eksekutif. Hal ini tentunya berpengaruh bagaimana para “wakil rakyat” menetapkan skala prioritas.

Memang baru pada dekade paska 1998 terlihat perubahan fundamental posisi legislatif. Dengan terus menerus memperkuat posisinya yang seakan tak tergoyahkan. Legislatif melengkapi dirinya dengan banyak instrumen untuk mengkaji dimensi-dimensi eksekutif yang dalam susunan ketatanegaraan kita, berada dalam posisi sejajar dengannya. Keduanya saling mempengaruhi dan memperkuat rasa percaya dirinya dengan pembenaran “kekuasaan” atas konstruksi-konstruksi konseptual Republik Indonesia.

Agar tugas dan fungsi DPRD dapat berjalan dengan efektif maka didalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah harus terdapat komunikasi antara DPRD sebagai badan legislatif dan Kepala Daerah sebagai badan eksekutif di

dalam pengambilan kebijakan di daerah tidak terkecuali di Kabupaten Alor Propinsi Nusa Tenggara Timur.

Penetapan APBD Kabupaten Alor dipengaruhi oleh banyak faktor baik secara teknis sampai yang menyangkut aspek politik. Mulai dari penyusunan RAPBD sampai tugas, hak dan kewajiban proses pembahasan di dalam rapat-rapat komisi, fraksi-fraksi dan panitia anggaran badan legislatif (DPRD) sehingga ditetapkan menjadi suatu peraturan daerah Kabupaten Alor.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji peranan DPRD Kabupaten Alor khususnya dalam penyusunan APBD tahun 2006. Masalah pokok yang menyangkut dalam penelitian ini adalah mengenai kemampuan DPRD Alor menggunakan wewenangnya untuk menyusun APBD. Hal ini didasari dengan adanya persepsi di masyarakat bahwa dalam penyusunan RAPBD peran Kepala Daerah lebih dominan dari DPRD atau dengan kata lain tugas DPRD hanya sebagai “tukang stempel” terhadap nota keuangan yang dibuat oleh eksekutif.

Fenomena yang sama juga masih terjadi di DPRD Kabupaten Alor bahwa eksekutif lebih dominan dalam penyusunan APBD, tetapi sudah mengalami cukup banyak kemajuan terutama dalam pembahasan dan penetapan APBD. Anggota DPRD banyak mengkritisi tentang beberapa kebijakan yang dapat dijadikan masukan dalam penetapan APBD sehingga APBD yang dihasilkan lebih berkualitas.

Sebelum RAPBD dirumuskan DPRD sudah lebih awal terjun ke masyarakat untuk menjangkau aspirasi, yaitu dengan mendengarkan keluhan atau masukan dari

masyarakat baik secara langsung atau tidak langsung tentang apa saja yang mereka butuhkan. Selanjutnya DPRD akan melakukan pertemuan dengan masyarakat secara langsung (Publik hearing) yang dihadiri DPRD tokoh masyarakat, LSM, dan semua komponen terkait dan hasilnya dipublikasikan inti dari pembahasan RAPBD adalah tentang norma dan prinsip anggaran. Panitia anggaran (pemerintah) akan membuat rancangan APBD lalu diserahkan ke DPRD. Rancangan tersebut akan didiskusikan bersama-sama antara pemerintah dan DPRD dalam hal ini komisi D akan mencermati rancangan yang ada. Panitia musyawarah (DPRD) melakukan rapat untuk menentukan waktu sidang paripurna secara berurutan, yaitu mulai dari pembukaan, penyampaian nota keuangan oleh Bupati Alor, pandangan umum fraksi-fraksi, tanggapan bupati terhadap pandangan umum fraksi, adanya pembicaraan tingkat dua yaitu rapat komisi-komisi untuk menyikapi tanggapan bupati dan yang terakhir adalah pendapat akhir fraksi.

Rancangan anggaran pendapatan Kabupaten Alor pada tahun 2006 adalah berjumlah Rp 281.285.362.215, yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah sejumlah Rp 13.344.362.215,- atau 4,74%. Dana Perimbangan sejumlah Rp 267.941.000.000,- atau 95,25% maka pendapatan antara pendapatan asli daerah dan dana perimbangan sangat jauh perbedaannya berarti kesenjangan tersebut menunjukkan bahwa ketergantungan pemerintah Kabupaten Alor terhadap pemerintah pusat masih sangat tinggi.

Berdasarkan komposisi anggaran belanja dapat disimpulkan bahwa RAPBD Kabupaten Alor tahun Anggaran 2006 lebih mengutamakan penyediaan anggaran untuk belanja pelayanan publik dari pada belanja aparatur. Namun jika dicermati secara detail ternyata belanja yang hasilnya langsung dinikmati oleh masyarakat nampaknya jauh dibawah presentase yang ada.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: bagaimana peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Alor dalam proses penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun anggaran 2006?

C. Kerangka Dasar Teori

1. Otonomi Daerah

Abdurrahman mengartikan otonomi sebagai hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri atas inisiatif dan kemampuan sendiri, hak yang sama diperoleh dari pemerintah pusat. Dalam mengatur dan memerintah daerah ini, sebenarnya akan hanya sekedar hak maupun wewenang saja, tetapi juga merupakan kewajiban bagi daerah.⁶

⁶ Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, PT. Media Sarana Press, Jakarta, 1999 hal 13

Selanjutnya, daerah yang mempunyai otonomi disebut daerah otonom. Josef Riwu Kaho memberikan batasan mengenai pengertian Daerah otonom, yaitu: daerah yang diberi wewenang atau kekuasaan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.⁷

Menurut Mariun, otonomi adalah “Hak/ Kekuasaan/ Kewenangan pengaturan sendiri, pelaksanaan sendiri, kepolisian sendiri dan pengadilan sendiri”. Selain itu juga otonomi sering dipandang dan diartikan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, pada hal sebenarnya otonomi tidak selalu merupakan hak saja tetapi merupakan kewajiban sekaligus tanggungjawab untuk menyelenggarakan dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁸

Dari pendapat yang dikemukakan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi itu mempunyai beberapa arti yang secara umum maksudnya sama yaitu hak dan kewajiban untuk pemerintah sendiri, peraturan sendiri, mengurus kepentingan sendiri serta mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Adapun landasan konseptual penyelenggaraan Otonomi Daerah berpedoman kepada Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 yang berbunyi: “Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan

⁷ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, Rajawali Press, Jakarta, 2005 hal 7

⁸ Mariun, *Asas-asas Ilmu Pemerintahan*, Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, 1990. hal 89

memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.⁹

Secara prinsip pasal ini menganut dua nilai dasar yaitu nilai sentralisasi dan nilai desentralisasi. Nilai sentralisasi dikemas dalam konsep negara kesatuan yang memberikan indikasi bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya, artinya Pemerintahan Nasional adalah satu-satunya penyelenggaraan pemerintah, Nilai dasar desentralisasi diwujudkan dalam bentuk daerah otonom yang diberi wewenang menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas-batas kedaulatan negara.

Dalam konteks itu penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, karena di dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintah.

Sedangkan landasan operasionalnya adalah UU No.32/2004 dimana menurut Undang-Undang ini otonomi daerah adalah:

⁹ Ibid hal 4

“Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”¹⁰

Dari pengertian di atas terlihat ada penggeseran prinsip dalam pelaksanaan otonomi daerah yang semula otonomi nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Yang dimaksud otonomi luas adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali: Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan Moneter dan Fiskal. Sedangkan yang dimaksud Otonomi nyata adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Yang dimaksud dengan Otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekwensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan tanggungjawab yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan masyarakat yang baik, pengembangan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah.

¹⁰ Ibid hal 4

Dalam UU No. 32/2004 Kewenangan itu di desentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintahan dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau atau mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah ini menurut Affan dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama : Politik, ekonomi, serta sosial dan budaya.¹¹

Di bidang politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.

¹¹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000 hal 54

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah dan dipihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya.

Di bidang sosial budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membentuk kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Nyata, berarti daerah telah memiliki potensi untuk merealisasikan isi dan jenis otonomi yang di limpahkan. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun arti otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam

penyelenggarannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi.¹²

2. Keuangan Daerah

Keuangan Daerah merupakan semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.¹³

Dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dapat dilakukan pemisahan dan merupakan satu kesatuan. Dalam otonomi daerah, masalahnya bukan hanya pelimpahan kewenangan dan pembiayaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya Keuangan Daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan Keuangan Daerah pada khususnya.

¹² B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 2005 hal 9.

¹³ Achmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, Penerbit: PT Raya Grafindo Persada, Jakarta, 2002 hal 229

Pelaksanaan otonomi Daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar Daerah akan memperoleh dana Perimbangan tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengelolaan Keuangan Daerah saat ini mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif dan bertanggungjawab sebagaimana yang diamanatkan oleh kedua undang-undang tersebut.¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut diatas, makin jelas bahwa faktor keuangan memegang peranan yang sangat penting dan sekaligus merupakan faktor yang esensial dalam mengukur kemampuan daerah dalam menyelenggarakan urusannya. Sehubungan dengan keberadaan keuangan daerah ini S. Pamudji dalam Josef Riwu Kaho menyatakan bahwa pemerintah Daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan Daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁵

Pendapat serupa juga disampaikan oleh Ibnu Syamsi dalam Josef Riwu Kaho yang menempatkan keuangan Daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.¹⁶ Lebih lanjut Josef Riwu Kaho berpendapat bahwa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya maka daerah membutuhkan biaya

¹⁴ ibid hal 230

¹⁵ ibid hal 123

¹⁶ Ibid hal 124

atau uang. Tanpa adanya biaya yang cukup maka bukan saja tidak mungkin bagi daerah untuk dapat menyelenggarakan tugas dan kewajiban serta kewenangan yang ada padanya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya, tapi juga ciri pokok dan dasar bagian suatu daerah otonomi menjadi hilang.¹⁷

Dari beberapa pendapat diatas dapat dikatakan bahwa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya, daerah membutuhkan dana dan uang. Tanpa adanya biaya yang cukup maka bukan saja tidak mungkin, daerah untuk dapat menyelenggarakan tugas kewajiban serta kewenangan yang ada dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya. Akan tetapi juga ciri pokok yang mendasar daerah menjadi hilang.

3. Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.¹⁸ Melalui sistem pemerintahan daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak sekedar melaksanakan ketentuan dari pusat tapi membuat

¹⁷ Ibid hal 124

¹⁸ Ibid hal 3

rencana, melaksanakan, mengendalikan dan mengawasinya sendiri. Dalam hal pengambilan keputusan berada di daerah, begitu juga tentang pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawabannya. Melalui cara ini, maka rentang kendali menjadi lebih pendek, koordinasi lebih mudah dan evaluasi lebih efektif karena semua kebijakan dan pertanggungjawabannya terletak di daerah.

Menurut Hanif Nurcholis pemerintahan daerah mampu melahirkan kinerja lebih efisien. Hal-hal yang membuat sistem pemerintahan daerah lebih efisien adalah :

- a. Dilihat dari kuantitasnya, urusan diselenggarakan oleh pemerintah daerah lebih sedikit daripada yang diselenggarakan pemerintah pusat.
- b. Dilihat dari rumitnya birokrasi, pemerintahan daerah lebih sederhana daripada pemerintahan pusat.
- c. Dilihat dari pemberian pelayanan publik, pemerintahan daerah lebih dekat dengan masyarakat sehingga lebih mudah, murah dan cepat.
- d. Dilihat dari cara menyelesaikan masalah, pemerintahan daerah lebih cepat menyelesaikannya.¹⁹

Adapun tujuan dibentuknya pemerintahan daerah menurut Hanif Nurcholis adalah:

¹⁹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widya Sarana Indonesia, Jakarta, 2005 hal 33

- a. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan yang terlalu besar mengenai masalah-masalah yang sebetulnya bisa diselesaikan oleh masyarakat setempat.
- b. Mendidik masyarakat untuk mengurus urusannya sendiri.
- c. Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan.
- d. Memperkuat persatuan dan kesatuan nasional. Hal ini didasarkan pada kerangka pikir bahwa dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, terjadi saling percaya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, upaya untuk memisahkan diri dari pemerintah daerah menjadi kecil.²⁰

Menurut Marbun asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah:²¹ sebagai konsekuensi atau sesuai amanat dari pasal 18, Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi luas, daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Agar mampu menjalankan

²⁰ Ibid hal 33

²¹ Ibid hal 8

perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Lebih lanjut Marbun mengungkapkan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.²²

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan perwujudan pengikutsertaan rakyat untuk bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Susunan DPRD mencerminkan perwakilan seluruh rakyat suatu daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPRD diangkat dan resmi menjadi anggota setelah diambil sumpah atau janji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rapat paripurna DPRD.

Pada umumnya keanggotaan DPRD dikelompokkan dalam fraksi-fraksi yang merupakan kekuasaan sosial politik yang mencerminkan sesuatu golongan dalam masyarakat. Setiap anggota DPRD harus menjadi anggota salah satu fraksi. Jumlah anggota fraksi yang satu dengan fraksi yang lainnya tidak sama karena disesuaikan menurut perolehan kursi bagi fraksi yang bersangkutan dalam pemilihan umum.

²² Ibid hal 103

Dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan harapan baru bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Untuk itu kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi anggaran, legislasi, pengawasan serta diberikan hak-hak, tugas dan wewenang yang sangat luas sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif di daerah.

DPRD sebagai wakil rakyat mempunyai tugas dan wewenang tertentu, seperti yang diatur dalam UU No 32 tahun 2004 pasal 42 ayat 1 DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya serta APBD;
- d. Menyusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah;

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas Pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :

1. Legislasi;
2. Anggaran; dan
3. Pengawasan.

Adapun yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan

wewenang DPRD Kabupaten/Kota. Selanjutnya yang dimaksud dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Di samping mempunyai fungsi, tugas dan wewenang, DPRD juga mempunyai hak dan kewajiban berdasarkan ketentuan dalam Pasal 43, ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Adapun hak-hak dari DPRD Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut :

1. Interpelasi;
2. Angket;
3. Menyatakan pendapat;
4. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
5. Mengajukan pertanyaan;
6. Menyampaikan usul dan pendapat;
7. Memilih dan dipilih;
8. Membela diri;
9. Imunitas;
10. Protokoler; dan
11. Keuangan dan administratif

Sedangkan kewajiban-kewajiban dari anggota DPRD Kabupaten/Kota menurut pasal 45 UU No 32 tahun 2004 adalah sebagai berikut :

1. Mengamalkan Pancasila;
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
4. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan daerah;
5. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
6. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
7. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
8. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
9. Mentaati kode etik dan peraturan tata tertib DPRD Kabupaten/Kota; dan
10. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

5. 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 tentang APBD.²³

Mengenai pengertian APBD dapat dilihat dari istilah dari kata-kata tersebut. Kata anggaran mempunyai arti merupakan suatu rencana-rencana keuangan program-program yang berisi tentang penerimaan, pendapatan dan pengeluaran/belanja untuk periode tertentu. Kata pendapatan mempunyai arti sejumlah hasil pencaharian (sesuai yang didapatkan, yang sebelumnya belum ada) berupa uang yang dapat di nilai dengan yang diperoleh dalam waktu tertentu. Kemudian kata belanja dapat diartikan sebagai pengeluaran. Suparmoko mengartikan pengeluaran secara *riil* sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran-pengeluaran pemerintah itu.²⁴ Sedangkan pengertian kata Daerah adalah adanya hukum publik sebagai wadah pemerintah daerah.

Dari pengertian-pengertian tersebut, APBD mempunyai pengertian suatu rencana keuangan daerah yang bersisi pengeluaran dan pendapatan pemerintah daerah yang merupakan cerminan rencana kerja pemerintah daerah dalam suatu periode tertentu, biasanya dalam satu tahun. Selain itu juga menunjukkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia bagi program-program untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

²³ Peraturan Pemerintah RI No 105 Tahun 2000, tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*, Citra Umbara, Bandung.

²⁴ M. Sasmoko, *Keuangan Negara*, BPF, Yogyakarta, 1995, hal 49.

b. Ketentuan waktu

Suatu anggaran mempunyai suatu masa atau periode berlakunya dalam kurun waktu tertentu, yang dikenal dengan sebutan tahun anggaran. Tiap Negara mempunyai tahun anggaran yang berbeda. Indonesia menganut tahun anggaran yang dimulai 1 Januari dan berakhir 31 Desember tahun yang sama.

c. Prinsip-prinsip Penyusunan APBD

Dalam penyusunan APBD harus memperhatikan prinsip-prinsip penyusunannya sehingga mengarah pada maksud dan tujuan. Surat Menteri Dalam Negeri No 905/675/PUOD tertanggal 13 Februari 1993 mengenai Pedoman Penyusunan APBD juga memperhatikan kebijaksanaan anggaran, salah satunya adalah prinsip-prinsip anggaran. Prinsip-prinsip anggaran yang harus diperhatikan adalah:

- 1) Prinsip anggaran berimbang dan dinamis
- 2) Prinsip kemandirian
- 3) Prinsip efisiensi dan efektifitas anggaran
- 4) Prinsip prioritas
- 5) Prinsip disiplin anggaran

d. Proses Penyusunan APBD

Proses penyusunan APBD merupakan suatu rangkaian kegiatan yang diarahkan sedemikian rupa sehingga berwujud suatu APBD. Kegiatan-kegiatan itu antara lain perencanaan atau pembahasan-

pemabahasan, pembuatan program-program serta pembiayaan sampai pada pembahasan dan penandatanganan.

e. Fungsi APBD

M. Manulang mengemukakan bahwa APBD mempunyai fungsi sebagai berikut:²⁵

- 1) Suatu dasar kebijaksanaan menjalankan keuangan yang akan dilaksanakan oleh daerah untuk satu masa tertentu (satu tahun).
- 2) Suatu pemberian kuasa dari DPR kepada Badan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif dengan batas-batas tertentu untuk pengeluaran sebagai akibat dari menjalankan pemerintah daerah.
- 3) Suatu *accredit wet* dalam batas-batas mana Badan Pemerintah Daerah bergerak dan bertindak.
- 4) Suatu badan, upaya pengawasan yang dilakukan oleh penguasa atasan terhadap daerah bawahan berjalan dengan baik.

D. Definisi Konseptual dan Operasional

1. Definisi Konseptual

Agar tidak menimbulkan kerancuan pengertian perlu ditegaskan batasan-batasan konsep yang digunakan dalam penelitian ini, konsep itu adalah:

²⁵ M.Manulang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, PT Pembangunan, Jakarta, 1997, hal 69.

a. DPRD

DPRD adalah salah satu lembaga tinggi daerah yang merupakan lembaga perwujudan keikutsertaan rakyat untuk bertanggungjawab dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

b. APBD

APBD adalah suatu rencana keuangan daerah yang berisi pendapatan dan pengeluaran daerah yang merupakan cerminan rencana kerja pemerintah daerah dalam suatu periode waktu tertentu.

c. Peran DPRD dalam proses penyusunan dan penetapan APBD

Merupakan rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, pembahasan dan penetapan APBD yang dilakukan, untuk mewujudkan suatu anggaran perencanaan dan belanja daerah.

2. Definisi Operasional

Peran DPRD Kabupaten Alor dalam proses penyusunan APBD tahun 2006 dilihat dari pembahasan dan sidang-sidang DPRD yang meliputi:

- a. Pemandangan umum fraksi-fraksi
- b. Rapat Komisi
- c. Pendapat akhir fraksi.
- d. Peran dalam penetapan APBD

E. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan masalah yang diajukan yaitu: peranan DPRD dalam proses penyusunan APBD tahun anggaran 2006, maka bentuk penelitian dengan ini menggunakan jenis penelitian deskriptif.

Bentuk penelitian deskriptif merupakan metode yang tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang. Pada prakteknya tidak hanya terbatas pada pengumpulan data dan penyusunan data saja tetapi juga menganalisa dan menginterpretasikan tentang arti data itu.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi:

a. Wawancara

Wawancara atau interview merupakan cara pengumpulan data melalui pembicaraan secara langsung antara pewawancara dengan nara sumber atau antara peneliti dengan responden yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diangkat. Wawancara dilakukan terhadap para narasumber yang dianggap mengetahui dengan obyek yang diteliti. Narasumber dalam penelitian ini meliputi:

- 1). Pimpinan DPRD Kabupaten Alor untuk memperoleh penjelasan tentang peran DPRD secara Umum
- 2). Pimpinan Fraksi DPRD Kabupaten Alor untuk memperoleh penjelasan tentang peran DPRD melalui fraksi masing-masing.

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara menyalin data-data yang ada hubungannya dengan penelitian yang dilakukan. Metode ini digunakan untuk melengkapi, menyempurnakan dan mencocokkan hasil pengumpulan data wawancara. Hal ini dirasa perlu terutama sebagai pengecekan kebenaran analisa dan interpretasi maupun untuk membandingkan dengan teori-teori yang ada. Data yang diambil melalui dokumentasi meliputi: draft RAPBD Kabupaten Alor tahun 2006, risalah rapat paripurna DPRD Kabupaten Alor tentang pembahasan dan penetapan RAPBD Kabupaten Alor tahun 2006, Profil Kabupaten Alor dan Profil DPRD Kabupaten Alor.

3. Unit Analisis

Sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini maka unit analisis adalah DPRD Kabupaten Alor.

4. Teknik Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa kualitatif sesuai dengan jenis penelitian yang dipilih yaitu penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif berkenaan dengan data kualitatif, tetapi dalam penelitian ini data kuantitatif seperti tabel akan dipergunakan untuk memperkuat dan melengkapi hasil penelitian sepanjang memungkinkan dengan bersandar pada validitas dan reliabilitas data.