

ANALISIS HUBUNGAN DPRD DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN KEMISKINAN DI KOTA BANJAR

Studi Terhadap Perda APBD Kota Banjar

Hamdan Ihwani¹, Fitri Adila Novianti², Angga Aditya Permana³,
Reza Riyaldi Rahayu⁴, Rifan Hikal Giffari⁵

Universitas Galuh, Ciamis, Indonesia^{1,2,3,4,5}
E-mail: hamdanjr14@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis hubungan DPRD dan pemerintah daerah dalam pembuatan peraturan daerah tentang pengentasan kemiskinan. Metode penelitian yang digunakan ialah survei deskriptif. Hasil penelitian dalam penulisan ini menunjukkan bahwa hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah adalah hubungan diametral. Hubungan dapat dilihat dari penyerapan aspirasi masyarakat, penyampaian kebijakan umum APBD (KUA) prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) oleh pemerintah daerah kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati. Selanjutnya pemerintah daerah mengajukan rancangan perda tentang APBD disertai penjelasan dari dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui menjadi perda.

Kata Kunci: Pemerintahan, hubungan pemerintahan, kemiskinan, dan peraturan daerah

ABSTRACT

This paper aims to describe and analyze the relationship between DPRD and local government in making regional regulations on poverty alleviation. The research method used is a descriptive survey. The results of the research in this paper show that the relationship between DPRD and local government is diametrical. The relationship can be seen from the absorption of people's aspirations, submission of priority APBD general policies (KUA) and provisional budget ceilings (PPAS) by local governments to the DPRD for discussion and agreement. Next, the regional government submits a draft regional regulation on APBD accompanied by an explanation of the supporting documents to the DPRD for discussion and approval to become a regional regulation.

Keywords: Governance, government relations, poverty, and regional regulations

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota

mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah direvisi dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pada prinsipnya adalah mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih

mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi dewan perwakilan rakyat daerah.

Salah satu replika dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah menyangkut hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif di daerah yang peluangnya menjadi sangat dinamis. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 memberikan tempat yang berbeda antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Di dalam pasal 24 ayat (1) dinyatakan setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Pada pasal 40 dinyatakan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DRPD).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi penegasan bahwa fungsi Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Ketegasan berkaitan dengan fungsi kedua lembaga ini memberi manfaat bagi proses demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketegasan fungsi ini pula memungkinkan terjadinya "*check and balances*" menuju tercapainya tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni pemerintahan yang partisipasif, adil, transparan dan akuntabel.

Dalam sistem Pemerintahan Daerah hubungan Pemerintahan Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Ini bermakna bahwa keduanya Pemerintahan Daerah dan DPRD memiliki kedudukan yang sama dan sejajar. Itulah sebabnya dalam

pelaksanaan fungsi-fungsi keduanya secara bersama-sama membuat Peraturan Daerah termasuk pembuatan kebijakan APBD. Ini berarti keduanya memiliki hubungan yang saling mendukung, bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lainnya.

APBD menurut peraturan pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 menyebutkan bahwa APBD direncanakan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undang, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

Namun dalam kenyataannya terdapat kesan yang kuat yang berkembang di tengah-tengah masyarakat bahwa proses pembuatan kebijakan APBD hingga ditetapkannya dalam Peraturan Daerah tidak menggunakan prinsip-prinsip yang dianut di dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), tetapi lebih banyak dibuat atas dasar kepentingan para aktor pembuat kebijakan aparat Pemerintahan Daerah dan Anggota DPRD baik kepentingan individual, kelompok dan partai.

Akibat dari proses pembuatan kebijakan APBD yang demikian, menyebabkan kepentingan masyarakat sebagaimana dijamin dalam peraturan perundang-undangan menjadi terabaikan terutama sekali yang bertautan dengan upaya pengentasan kemiskinan di wilayah pemerintah daerah tersebut. Selain itu APBD dinilai tidak memiliki sinkronisasi dengan APBD Kabupaten Kota yang ada. Dari fenomena yang diungkapkan tersebut diatas, maka fokus tulisan ini adalah bagaimana hubungan pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan peraturan daerah tentang APBD, apakah aparat pemerintah dan anggota DPRD dalam pembuatan APBD memperhatikan prinsip-prinsip *good governance* dan apakah APBD yang dihasilkan secara signifikan dapat menanggulangi kemiskinan.

KAJIAN PUSTAKA

Penelitian berkaitan dengan pembuatan kebijakan APBD masih kurang dilakukan. Salah satu studi yang pernah dilakukan oleh *Governance and Decentralization survey* (2007), menemukan bahwa terjadi ketertutupan dalam pembahasan APBD di banyak daerah di Indonesia. Selain ketertutupan juga tidak ditemui adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat di daerah mencermati, mengkritisi, atau mengevaluasi rincian alokasi penggunaan anggaran dalam APBD. Ini berarti hanya melibatkan aparatur Pemerintah Daerah dan DPRD.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW) bekerjasama dengan Universitas Murdoch (2008) menemukan dana hibah dan dana bantuan sosial dalam APBD Kabupaten dan Kota yang meningkat menjelang pilkada. Diduga kuat dana tersebut untuk perluasan basis politik kepala daerah untuk maju dalam pilkada. Keadaan seperti itu menurut ICW ditemukan APBD di beberapa Kabupaten, seperti Kabupaten Tabanan, Kota Baubau dan APBD Kota Bandung.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Saad (2011) menemukan bahwa pembuatan kebijakan APBD Kota Makassar yang seharusnya memberikan manfaat optimum bagi masyarakat sulit dicapai. Mengingat patologi aktor Pemerintah Daerah dan DPRD cenderung mementingkan diri sendiri daripada kepentingan masyarakat. Spektrum fakta sosial seperti konflik, dinamika kelompok, jaringan dan otoritas aktor Pemerintah Daerah dan DPRD sangat dominan dan berpengaruh dalam pembuatan APBD. Lebih tegas lagi Saad (2011), menyatakan bahwa dalam pembuatan APBD Kota Makassar tahun 2009, para aktor pembuat kebijakan tidak termotivasi untuk membuat keputusan-keputusan atas dasar tujuan-tujuan masyarakat. Tetapi untuk sebesar mungkin untuk keuntungan mereka sendiri.

Urgensi penelitian ini terutama terletak dari filosofi pembuatan kebijakan APBD yang dalam praktiknya menjadi kewenangan bersama dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi penegasan bahwa fungsi Pemerintahan Daerah sebagai badan eksekutif dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Keduanya seharusnya dalam pembuatan kebijakan APBD didasari atas prinsip-prinsip sebagaimana di atur dalam Peraturan Pemerintahan RI Nomor 58 tahun 2005 yaitu prinsip manfaat untuk masyarakat.

Hal ini menjadi penting sebab apa yang diatur dalam APBD menjadi acuan bagi pemerintahan daerah untuk membangun dan mengelola kepentingan masyarakat daerah dalam periode satu tahunan. Artinya kalau kebijakan APBD tidak didasari atas azas manfaat kepada masyarakat, maka bisa dipastikan dalam proses pembangunan daerah dalam masa tertentu akan tidak dapat dinikmati oleh masyarakat. Dengan kata lain yang dapat menikmati hasil-hasil pembangunan adalah hanya kelompok-kelompok tertentu. Di mana kelompok tersebut adalah para aktor-aktor pembuat kebijakan APBD, yaitu aparatur Pemerintah Daerah dan partai-partai yang mempunyai kursi di DPRD.

Temuan dari penelitian ini akan dapat menjadi cerminan dari para aktor yang terlibat dalam pembuat kebijakan APBD, apakah proses yang terjadi dalam pembuatannya telah memperhatikan kepentingan-kepentingan dari masyarakat terutama dalam hal kesejahteraan masyarakat lewat upaya pengentasan kemiskinan, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang ada.

Selain itu besaran dan alokasi anggaran yang ada di dalam APBD dapat menjadi informasi dan indikator penting dalam mengevaluasi perkembangan dan kemajuan suatu daerah. Karena itu proses pembuatan kebijakan ini menuntut perlunya ada

mekanisme yang jelas dan direncanakan secara tertib, taat pada aturan-aturan perundangan, efisien, ekonomis, efektif transparan, dan bertanggungjawab serta memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

Dengan temuan penelitian ini diharapkan akan memberi luaran yang bermanfaat terutama berkaitan dengan dua hal, yaitu : (1) Untuk penguatan kelembagaan negara, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Banjar. (2) Pengentasan kemiskinan menjadi fokus kebijakan dalam penyusunan APBD Kota Banjar, dan (3) Publikasi artikel ilmiah tingkat nasional maupun internasional.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan strategi penelitian studi kasus. Teknik pengumpulan data adalah wawancara, observasi, dan kajian dokumen informan terdiri dari aktor aparatur pemerintah daerah dan anggota DPRD, tokoh masyarakat, dan LSM yang pengambilannya dilakukan secara purposive sampling. Data dianalisis secara deskriptif.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menggambarkan dan menganalisis hubungan pemerintah daerah dan anggota DPRD dalam pembuatan peraturan daerah tentang APBD, aparatur pemerintah daerah APBD dan penerapan prinsip-prinsip *good governance*, dan APBD yang dihasilkan dapat menanggulangi masalah kemiskinan di Kota Banjar.

Dasar penelitian adalah survei. Tipe penelitian deskriptif, yang diharapkan dapat memberikan gambaran umum penelitian. Lokasi penelitian dilaksanakan di Provinsi Jawa Barat tepatnya Kota Banjar. Teknik-teknik yang dipakai dalam pengumpulan data adalah sebagai berikut: (a). pada studi kepustakaan pengumpulan data dilakukan dengan menyelusuri karya-karya ilmiah para sarjana, literatur-literatur, laporan-laporan, dan peraturan Perundang-undangan

yang relevan dengan masalah dalam penelitian ini. (b). Interview (wawancara), yaitu teknik yang dilakukan dengan mengadakan tanya jawab langsung kepada informan untuk memperoleh informasi guna melengkapi data yang belum terjaring dengan menggunakan pedoman wawancara. (c). Observasi langsung yaitu teknik pengumpulan data dimana penulis langsung turun ke lokasi penelitian untuk mengamati dan mengumpulkan data dan informasi yang dibutuhkan menyangkut objek penelitian. Teknik analisa data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan dukungan data kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemecahan masalah-masalah pembangunan di daerah di dalam era otonomi daerah menempatkan produk kebijakan Pemerintah Daerah dan DPRD menjadi sangat strategis. Pembuatan keputusan strategis dan pendekatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat daerah seharusnya terlihat di dalam besaran dan alokasi dari APBD yang dibuat oleh pemerintah daerah dan DPRD. Karena itu pembuatan keputusan strategis untuk pemecahan masalah-masalah bangsa di daerah memerlukan temuan-temuan dari pelaksanaan fungsi lembaga Pemerintah Daerah dan DPRD, termasuk salah satunya adalah proses pembuatan kebijakan APBD.

Terjadinya kemitraan yang strategis antara Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai pelaksana pemerintah di daerah akan lebih memperkuat lembaga ini bukan sebaliknya, yaitu saling bersaing dan saling mengawasi. Padahal di dalam perundang-undangan keduanya memiliki fungsi sejajar, jelas dan tegas. Ketegasan fungsi ini pula memungkinkan terjadinya "*check and balance*" menuju tercapainya tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni pemerintahan yang partisipatif, adil, transparan dan akuntabel.

Kebijakan publik adalah suatu respons dari sistem politik terhadap *demands/claim* yang mengalir dari lingkungannya (Anderson, 1984). Dan beberapa ahli lain yang konsen terhadap isu kebijakan publik yaitu Thomas. R. Dye (1978), David Easton (1953), dan Hofferbert (2000). Dari pendapat para ahli tersebut, dapat dikenal ciri-ciri kebijakan publik, pertama adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kedua, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur seseorang atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama.

UU RI Nomor 32 Tahun 2004 dengan tegas menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah adalah gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Kemudian DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Menurut Sardu Warsistiono (2009) konsekuensi dari kedudukan antara pemerintah daerah dan DPRD, praktik yang terjadi dalam hubungan pemerintah daerah dengan DPRD cenderung berhadapan secara biometral.

Selanjutnya UU RI Nomor 32 Tahun 2004, disatu sisi menyebutkan bahwa kepala daerah memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, mengajukan rancangan perda, menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama. Di lain sisi undang-undang ini juga menyebutkan bahwa DPRD juga mempunyai tugas dan wewenang membentuk perda yang dibahas bersama kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi dan anggaran dijabarkan dalam tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan diatas. Sebagai wakil rakyat DPRD mempunyai kewajiban memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi rakyat. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan sekaligus wakil dari rakyat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi menimbulkan konflik kepentingan dari para aktor DPRD.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah selanjutnya disingkat APBD adalah rencana tahunan keuangan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 ditegaskan APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan-pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka dalam peraturan ini diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat azas. Selain itu dalam rangka disiplin anggaran maka penyusunan anggaran baik “pendapatan” maupun “belanja” juga harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya apakah itu undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, peraturan daerah, atau keputusan kepala daerah. Oleh karena itu dalam proses penyusunan APBD pemerintah daerah harus mengikuti proses dan administratif yang ditetapkan.

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain bahwa (1) pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja, (2) penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD / perubahan APBD, (3) semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

Penyusunan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD, sejalan dengan rencana kerja pemerintah daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD yang telah disepakati dengan DPRD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara dijadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah.

Kepala SKPD selanjutnya menyusun rencana kerja dan tunggakan SKPP (RKA-SKPD) yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran ini kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan ini disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan anggaran dalam masa satu tahun. Kepala Daerah dalam hal ini Walikota dalam penyusunan rancangan APBD menetapkan

prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah, selanjutnya kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Dalam UU RI No. 32 Tahun 2004 diatur prosedur pembuatan kebijakan APBD. Kepala Daerah mengajukan rancangan perda APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan KUA dan PPAS. Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan perda dimaksud dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan atas dasar persetujuan DPRD, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah.

Keberadaan peraturan daerah tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah sebagai manifestasi kebijakan desentralisasi. Peraturan daerah sebagai perangkat dan salah satu produk hukum daerah merupakan sesuatu yang inheren dengan sistem otonomi daerah, oleh karena esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan bukan sesuatu kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka. Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Kewenangan mengatur sendiri disini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang diberi nama “peraturan daerah” (Nawawi, 2012: 70).

Salah satu asumsi mendasar diterapkannya kebijakan otonomi daerah adalah penguatan rakyat melalui penguatan kelembagaan pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD). Penguatan ini dimaksudkan untuk membuka peluang pembuatan kebijakan publik di daerah yang menjadi kewenangan daerah.

Hubungan pemerintah daerah dan DPRD sebagai lembaga pemerintahan daerah dalam pembuatan peraturan daerah tentang APBD dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu: (1) penyerapan aspirasi masyarakat, mekanisme atau sarana yang digunakan dalam menyerap aspirasi masyarakat dalam pembuatan perda tentang APBD, pihak Pemerintah Daerah Kota Banjar menggunakan mekanisme pertemuan warga masyarakat termasuk mencari input masalah kemiskinan, selain pertemuan langsung antara aparat pemerintah daerah dengan warga masyarakat, juga pencarian input melalui cara-cara konvensional semacam Musbangdes/Rakorbang dan peninjauan lapangan dalam rangka proses penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD. Pihak DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dan selalu unsur penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai tugas menyerap aspirasi masyarakat sebagai bahan dalam pembahasan pembuatan peraturan daerah tentang APBD, mekanisme dan sarana yang digunakan dalam menyerap aspirasi masyarakat yaitu melakukan pertemuan langsung dengan warga masyarakat dan juga kunjungan lapangan dalam bentuk kunjungan konstituen maupun penerimaan aspirasi langsung dari anggota masyarakat yang datang dari kantor DPRD, (2) pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD, Pemerintah Daerah Kota Banjar dengan putusan Wali Kota Nomor 42 Tahun 2022 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Banjar tahun 2023, melakukan pembahasan dan penetapan rencana kerja pemerintah daerah, dan menyusun rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Pemerintah daerah menyampaikan rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan rancangan Prioritas Plafon Anggaran

Sementara kepada DPRD untuk dibahas. Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan rancangan prioritas plafon anggaran tetap mengacu pada arah kebijakan umum dan program pembangunan daerah RPJMD Kota Banjar 2018-2023.

Pihak DPRD Kota Banjar sebagai lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan selaku unsur penyelenggara pemerintah daerah, dilihat dari mekanisme pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD 2022-2023, yang diajukan pemerintah daerah ke DPRD, diterima oleh sekretariat DPRD, dan sekretariat DPRD menyampaikan rancangan kebijakan umum anggaran dan prioritas plafon anggaran sementara kepada badan anggaran yang dibentuk berdasarkan keputusan DPRD Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2009. Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD mempunyai tugas memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Pemerintah Daerah dalam mempersiapkan rancangan APBD. Selambat-lambatnya 5 bulan ditetapkan, melakukan pembahasan bersama dengan tim anggaran pemerintah daerah terhadap Rancangan Umum Anggaran (KUA) dan rancangan prioritas plafon anggaran yang disampaikan oleh pemerintah daerah, (3) penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD. Rancangan peraturan daerah yang inisiatif berasal dari pemerintah daerah diusulkan oleh tim anggaran pemerintah daerah Kota Banjar kepada DPRD. Sebelum disahkan menjadi peraturan daerah tentang APBD tahun 2023 oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam rapat paripurna, baik dari pihak pemerintah daerah maupun DPRD menyampaikan pokok-pokok pikiran yaitu: (a) anggaran belanja dibatasi dengan maksimum sama dengan anggaran belanja tahun sebelumnya, (b) belanja daerah diprioritaskan untuk mendanai belanja yang bersifat mengikat dan belanja bersifat wajib untuk menjamin kelangsungan pemenuhan pelayanan dasar masyarakat di Kota Banjar. Hubungan pemerintah daerah dan

DPRD dalam pembuatan peraturan daerah tentang APBD adalah hubungan kelembagaan. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menyebutkan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kemudian DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Konsekuensi dari kedudukan antara pemerintah daerah dan DPRD, praktek yang terjadi dalam hubungan pemerintah daerah dan DPRD cenderung berhadapan secara diametral. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah perda dibuat oleh pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD, artinya prakarsa atau inisiatif perda APBD Kota Banjar berasal dari pemerintah daerah.

Asas umum dan struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, menetapkan bahwa keuangan daerah direncanakan secara tertib, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Perencanaan keuangan daerah dilaksanakan dalam satu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD.

APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari: pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Penyusunan APBD Kota Banjar oleh aparat pemerintah daerah atau DPRD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD Kota Banjar 2018-2023 untuk jangka waktu satu tahun yang memuat rancangan ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah Kota maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. RKPD Kota Banjar

disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.

Dalam penyusunan RKPD Kota Banjar tahun 2023, prinsip-prinsip serta mekanisme penyusunan telah diupayakan untuk dipedomani oleh aparat pemerintah daerah yang tergabung dalam Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TPAD) yaitu: (1) melibatkan seoptimal mungkin partisipasi masyarakat dalam menyerap aspirasi masyarakat, baik melalui forum seminar, lokakarya, maupun forum diskusi, (2) berorientasi pada pemecahan masalah dan peka terhadap perkembangan keadaan masyarakat, (3) berorientasi pada perkembangan kinerja, (4) berorientasi pada lima kebijakan untuk pembangunan Kota Banjar yaitu: (a) meningkatkan kualitas sumber daya manusia, aparat, (b) meningkatkan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana serta pertumbuhan ekonomi, (c) meningkatkan kualitas SDA dibidang pendidikan, (d) memperkuat SDA dibidang kesehatan, (e) pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan.

Penyusunan rencana kerja pemerintah daerah sebanyak 29 satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) dan 170 program kerja yang berpedoman pada RPJMD Kota Banjar 2018-2023 bersifat komprehensif berdasarkan urusan pemerintahan yaitu urusan wajib dan urusan pilihan membutuhkan anggaran yang dapat dialokasikan kedalam APBD Tahun 2023. Penyusunan anggaran tiap-tiap SKPD sebagai rencana kerja pemerintah daerah tetap memperhatikan prinsip penyusunan APBD. Berdasarkan fakta menunjukkan bahwa penyusunan anggaran setiap perangkat daerah (SKPD) mengacu pada peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 tahun 2012 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2023 yaitu: (1) sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kewenangan SKPD, (2) transparansi anggaran SKPD untuk

memudahkan masyarakat mengetahui dan dapat mengakses informasi seluas-luasnya tentang anggaran setiap SKPD dan penggunaannya, (3) melibatkan partisipasi masyarakat dalam bentuk memperoleh input-input dari masyarakat dan berbagai forum untuk penyusunan SKPD. Kondisi ini menggambarkan bahwa penyusunan APBD yang dilakukan oleh aparatur pemerintah daerah Kota Banjar memperhatikan beberapa prinsip *Good Governance*.

Pedoman penyusunan APBD Kota Banjar tahun anggaran 2023 dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2012 tentang pedoman penyusunan APBD adalah pokok-pokok kebijakan yang mencakup sinkronisasi kebijakam pemerintah dengan pemerintah daerah, prinsip dan kebijakan umum APBD, dan perubahan APBD. Sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan kebijakan umum APBD adalah landasan filosofis untuk merumuskan kebijakan dan sasaran program atau kegiatan dalam satu tahun anggaran untuk dipedomani seluruh satuan kerja perangkat daerah dalam menyusun rencana kerja kegiatan dan anggaran dalam rangka penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD.

Berdasarkan fakta yang diperoleh melalui hasil wawancara dengan aktor dari aparatur pemerintah daerah dan anggota DPRD. Penyusunan APBD tahun anggaran 2023 pemerintah daerah tetap berpedoman pada peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 tahun 2012 tentang pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2023. Prinsip penyusunan APBD mengacu pada: (1) kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota berdasarkan urusan pemerintahan dan kewenangan dari pemerintah kepada pemerintah daerah provinsi, (2) mengikuti tahapan dan jadwal waktu penyusunan APBD tahun anggaran 2023 sesuai yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, (3) keterbukaan informasi anggaran SKPD

melalui website untuk memudahkan anggota masyarakat mengakses informasi tentang APBD, (4) mendorong tingkat partisipasi masyarakat, (5) memperhatikan asas keadilan dan kepatutan dalam penggunaan anggaran, (6) mengupayakan penyusunan APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.

Penyusunan dan penetapan APBD. Pemerintah daerah Kota Banjar menyampaikan kebijakan umum APBD sejalan dengan rencana kerja daerah Kota Banjar, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan DPRD. Berdasarkan kebijakam umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD membahas Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk dijadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah. Pembahasan Kebijakan Umum Anggaran pendapatan dan belanja daerah (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) kedua aktor yaitu pemerintah daerah dan anggota DPRD yang terlibat dalam pembahasan APBD tetap memperhatikan partisipasi masyarakat melalui masukan anggota masyarakat sebagai alokasi anggaran pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, transparansi anggaran yang diakses oleh anggota masyarakat, dan akuntabilitasn penggunaan anggaran. Kepala SKPD selanjutnya menyusun rancangan kerja dan anggaran SKPD (RKA-SKPD) yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang dicapai. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran SKPD disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan APBD. Hasil pembahasan antara DPRD dan pemerintah daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD. Proses selanjutnya pemerintah daerah Kota

Banjar mengajukan rancangan perda tentang APBD disertai penjelasan dari dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui. APBD yang disetujui DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja SKPD.

APBD Kota Banjar yang dibuat dan disetujui bersama antara pemerintah daerah dan DPRD, memperlihatkan suatu kondisi tentang penyusunan dan penetapan APBD oleh para aktor baik dari pihak aparatur pemerintah daerah maupun anggota DPRD. Pada satu sisi memperhatikan penerapan beberapa prinsip *good governance*, dan pada sisi lain kurang cermat dan teliti dalam perhitungan dan alokasi anggaran menyebabkan terjadinya defisit APBD tahun 2023. Dilihat dari tingkat efisiensi dan efektivitas kurang mendapat perhatian para aktor. Dengan kata lain prinsip efisiensi dan efektivitas dalam *good governance* belum diterapkan dengan baik oleh aparatur pemerintah daerah dan anggota DPRD yang terlibat dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan APBD.

Anggaran pendapatan belanja daerah Kota Banjar disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. APBD mempunyai otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dalam penyusunan APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian penerimaan dalam jumlah yang cukup. Dengan demikian, penganggaran untuk setiap pengeluaran APBD harus didukung dengan alasan hukum yang melandasinya (PP No. 58 tahun 2005).

Anggaran pendapatan belanja daerah Kota Banjar merupakan satu kesatuan yang terdiri dari: pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah

meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) yang menambahkan ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah terdiri atas: Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, dana perimbangan yang meliputi: dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus, lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah yang sah, dan merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang diterapkan pemerintah.

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) yang mengurangi ekuitas dana lancar yang merupakan kewajiban dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, Kota Banjar yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Penyelenggara urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan daerah, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Urusan wajib selain melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat pada sisi juga diprioritaskan untuk mengentaskan kemiskinan. Kemiskinan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh faktor yang saling berkaitan, antara lain tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi geografis dan kondisi lingkungan.

Kebijakan belanja daerah Kota Banjar yang tergambar dalam APBD diupayakan dengan pengaturan pola pembelanjaan yang proporsional, efisien, dan efektif dengan berprinsip pada: (1) pro pertumbuhan, (2) pro penanggulangan kemiskinan, (3) pro pembukaan lapangan kerja untuk mengatasi tingkat pengangguran, (4) pro pembangunan manusia, (5) pro pelestarian lingkungan. Ini dilakukan dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja, kerangka penganggaran jangka menengah (KPJM) dan anggaran terpadu. Dalam keterkaitannya dengan masalah kemiskinan di Kota Banjar, jumlah persentasi penduduk miskin dari tahun ketahun menurun.

Dalam kurun waktu 2018-2023 kebijakan belanja daerah dalam APBD Kota Banjar diperuntukkan kepada belanja publik yang langsung menyentuh kepada masyarakat kecil termasuk masyarakat yang berada dalam garis kemiskinan. Belanja langsung yang merupakan kewajiban pemerintah daerah dan kebijakan alokasi belanja tidak langsung diarahkan pada: (1) peningkatan pelayanan pada masyarakat, disiplin, etos kerja dan mobilitas aparatur pemerintah, (2) mendukung organisasi kemasyarakatan dalam rangka menunjang tugas-tugas pemerintah, (3) memfasilitasi pemerintah kota dalam rangka pemenuhan dan peningkatan kemampuan keuangan daerah, (4) penanganan masalah kemiskinan.

Untuk Kota Banjar pengalokasian belanja daerah yang terdiri dari belanja tidak langsung yang meliputi belanja pegawai 47% dibandingkan dengan belanja bantuan sosial untuk penanggulangan kemiskinan 1,02%, belanja bantuan sosial kepada kelompok masyarakat 24%. Kondisi ini menggambarkan belanja daerah baik belanja langsung maupun belanja tidak langsung yang ada dalam APBD untuk penanggulangan kemiskinan masih relatif kecil, dalam arti kontribusi DPRD belum signifikan dapat mengatasi masalah kemiskinan di Kota Banjar.

Pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana kedua lembaga pemerintahan dapat melaksanakan fungsinya masing-masing, pemerintah daerah sebagai eksekutif daerah dan DPRD sebagai legislatif daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip-prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disingkat APBD adalah anggaran keuangan tahunan yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyusunan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD sejalan dengan rencana kerja pemerintah daerah, sebagai landasan penyusunan RABD kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD yang telah disepakati dengan DPRD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran yang dijadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah. Pembuatan APBD selanjutnya dapat dilihat dari beberapa dimensi yaitu: (1) penyusunan APBD, (2) pembahasan APBD antara pemerintah daerah dan DPRD, (3) penetapan peraturan daerah tentang APBD.

KESIMPULAN

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyebutkan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Kedua lembaga pemerintahan daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Hubungan pemerintah daerah dan DPRD Kota Banjar dalam pembuatan peraturan daerah tentang APBD tahun anggaran 2023, dalam praktek yang terjadi hubungan kedua lembaga pemerintahan cenderung berhadapan secara diametral sesuai kedudukan, tugas, dan wewenang. Pemerintah daerah dan DPRD bersama-sama membahas dan menyetujui rancangan perda. Rancangan perda tentang APBD bersama-sama membahas dan menyetujui rancangan perda. Rancangan perda tentang APBD prakarsa dan inisiatif berasal dari pemerintah daerah, dan rancangan perda bersama-sama dengan DPRD membahas dan menyetujui rancangan perda menjadi peraturan daerah.

APBD Kota Banjar tahun anggaran 2023 merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, pembiayaan daerah. APBD dapat dilihat dari asas-asas dan struktur APBD, perencanaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, ekonomis, dan taat pada peraturan perundangan-undangan dan aparatur pemerintah daerah dan anggota DPRD yang terlibat dalam penyusunan dan pembahasan DPRD berpedoman pada peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2012 tentang pedoman penyusunan APBD dan tetap memperhatikan beberapa prinsip *good governance* yaitu partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas.

APBD Kota Banjar tahun anggaran 2023 sebelumnya belum ditetapkan tentang Perda yang meliputi pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pemerintah daerah dan DPRD dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan APBD kurang peka terhadap penanggulangan kemiskinan dalam arti APBD tidak pro aktif (masyarakat miskin). Hal ini terlihat dari postur anggaran khususnya belanja daerah dan pembiayaan daerah relatif masih kecil kurang signifikan dalam penanggulangan kemiskinan. Pada sisi lain ada upaya pemerintah daerah untuk

penanggulangan masalah kemiskinan dengan anggaran yang bersumber dari APBD relatif masih terbatas pada masing-masing SKPD.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J. E (1979). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehard and Winston
- Astawa, P. I. H. (2002). *Problematika Peraturan Daerah antara Tantangan dan dalam Peluang Berinvestasi di Era Otonomi Daerah*.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. NJ: Prentice hall Inc.
- Easton, D. (1965). *Framework for Political Analysis*. NJ: Prentice Hall, Inc.
- Hofferbert, R. L. (2000). *The Study of Public Policy*. New York: The Boobs – Merrill Inc.
- Saad, M. (2011). *Analisis Pembuatan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Makassar*. Disertai Universitas Hasanuddin Makassar
- Wartisno, S. (2009). *Manajemen Pelayanan Publik Suatu Analisis*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 54 Tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 Tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 Tentang Hibah Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.