

**Pola Hubungan DPRD dan Pemerintah Kabupaten Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004
Dalam Penyusunan APBD**

(Studi Pustaka Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004)

Oleh:

Jonson Rajagukguk, S. Sos, SE, M.AP dan Drs. Darma Manalu, M.Si
(Dosen Tetap FISIP Universitas HKBP Nommensen)

ABSTRAK

Hubungan eksekutif dan legislatif sangat menentukan keberhasilan pembangunan daerah di era otonomi daerah dewasa ini. Pola kemitraan antara Pemerintah Daerah dan DPRD idealnya melahirkan berbagai kebijakan dan keputusan dalam konteks daerah yang bisa bermanfaat bagi masyarakat banyak (publik). Salah satu keputusan dan kebijakan yang bermanfaat bagi masyarakat daerah apabila anggaran yakni APBD dikelola dengan baik dan tepat sehingga pelayanan dan percepatan pembangunan bisa tercapai. Harapan masyarakat agar fungsi dan tugas anggaran DPRD berjalan dengan baik seringkali mengalami kendala karena berbagai hal yang bersifat teknis dan politis. Kondisi ril di lapangan menunjukkan DPRD, dalam hal ini DPRD kurang mampu memahami dan melakukan tugas dan fungsi anggarannya dengan baik. Maka muncullah dominasi dari eksekutif (dalam hal ini Pemerintah Daerah). Kondisi ini tentu tidak kita inginkan bersama, karena pola hubungan eksekutif dan legislatif bukan seperti ini yang diharapkan undang-undang dan masyarakat daerah. Bagaimana supaya fungsi dan tugas anggaran DPRD berjalan dengan baik sehingga tata kelola anggaran daerah (APBD) tepat sasaran dan punya multiplier effect kedepan bagi masyarakat masih jauh dari harapan. Kurangnya pemahaman DPRD Dairi pada substansi anggaran menjadi kendala utama. Dismaping itu banyak persoalan yang saling terkait dengan kurangnya pemahaman DPRD pada fungsi dan tugas anggarannya. Dari penelitian penulis, dapat disimpulkan DPRD hanya memahami fungsi dan tugas anggarannya hanya pada sebatas prosedural semata. DPRD kurang memahami substansi anggaran dengan baik. Perumusan anggaran Tahun Anggaran dimana fungsi dan tugas anggaran DPRD tidak berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan pemahaman dan sumber daya manusia DPRD tidak mendukung untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan harapan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Kata Kunci: Eksekutif, DPRD, dan fungsi anggaran

Pendahuluan

Kabupaten Dairi sebagai salah satu daerah otonom di Propinsi Sumatera Utara (Sumut) sudah menjalankan praktik otonomi daerah selama 11 tahun. Sejauh mana pemerintah Kabupaten Dairi mampu melaksanakan praktik otonomi daerah itu dengan baik tentu diukur dengan kinerja mereka menggunakan anggaran. Pada tahun anggaran 2010/2011 anggaran Kabupaten Dairi berjumlah Rp 461.303.230.000 sebagai modal dalam

menjalankan roda pembangunan selama satu periode anggaran pembangunan. Bagaimana proses mekanismenya melalui proses fungsional eksekutif dan legislatif sehingga finalisasi anggaran ini mampu menggerakkan pembangunan daerah di Kabupaten Dairi.

Permasalahan pemerintahan daerah selama ini yang selalu muncul adalah ketidakmampuan menggunakan anggaran dengan tepat karena berbagai kepentingan politis. Contohnya, DPRD menggunakan

uang dari APBD untuk kepentingan partai politik dan sebagai dana kampanye pada pemilu berikutnya. Bahkan praktik desentralisasi korupsi mewabah di berbagai Kabupaten/ Kota. Banyak pejabat dan DPRD yang harus berurusan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tentu ini menjadi problematika dasar dalam pembangunan daerah. Untuk itu proses penyusunan anggaran dari awal pada level eksekutif dan legislatif harus bagus dan mampu menjawab persoalan pembiayaan pembangunan.

Anggaran sangat menentukan perjalanan otonomi daerah kedepan. Tidak terkecuali dengan Kabupaten Dairi untuk membiayai pembangunan daerah dan belanja pegawai Kabupaten Dairi. Walaupun kualitas pembangunan tidak signifikan berubah pertahun, tetapi anggaran sangat menentukan. Tidak mungkin pemerintahan daerah bisa berjalan tanpa anggaran yang telah diformat sedemikian rupa. Permasalahan pemerintahan daerah sekarang ini adalah sejauh mana fungsi anggaran itu tepat sasaran atau berbasis kinerja. Inilah yang menjadi tugas utama pemda dan DPRD dalam mengawasi anggaran. Tetapi sebelum sampai kesana ada baiknya proses penyusunan anggaran itu diketahui dengan baik, apakah di tingkat eksekutif daerah (pemda) dan legislatif daerah (DPRD).

Salah satu keberhasilan reformasi politik dan pemerintahan di negara kita adalah lahirnya regulasi yang mengatur otonomi daerah sebagai praktik pemerintahan yang dianggap mampu menjawab kebutuhan masyarakat daerah setelah terlebih dahulu ada studi kelayakan tentang UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Sesuai dengan tuntutan dan dinamika politik, UU Nomor 22 Tahun 1999 yang efektif digunakan pada tahun 2001 kemudian mengalami revisi di berbagai pasal untuk bisa menjawab kebutuhan masyarakat sebagai proses demokratisasi. Pembentukan daerah otonom melalui

desentralisasi pada hakikatnya adalah untuk menciptakan efisiensi dan inovasi pemerintahan (*SH. Sarundajang: 2002: Hal 123*).

Praktik otonomi daerah sudah berlangsung 11 tahun. Berbagai kemajuan yang di dapat masih belum sesuai dengan harapan yang diinginkan oleh masyarakat karena berbagai faktor penghambat kemajuan yang dimaksud. Salah satu penghambat itu adalah hubungan eksekutif dan legislatif yang mengalami disharmonisasi karena kesalahan tafsir dan mungkin ada perasaan secara politis kami lebih kuat. Hubungan tidak harmonis itu bisa ditunjukkan dengan adanya upaya menjegal Bupati dan LPJ Bupati yang ditolak dengan alasan yang tidak logis. Disamping itu, kesiapan aparat pemerintahan menterjemahkan otonomi daerah ini dalam konteks percepatan proses pembangunan, pemberdayaan masyarakat (*social empowerment*), penguatan identitas lokal, dan pemerintahan yang bersih dan transparan (*good and clean government*) masih belum maksimal atau optimal.

Mengapa bisa terjadi demikian? Pertanyaan ini tentu sangat urgen dalam menjawab berbagai faktor yang menjadi penghalang otonomi daerah. Salah satu penyebabnya adalah belum efektif dan efisiennya hubungan eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam menerjemahkan amanat UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut. Padahal mengacu pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah salah satu penunjang keberhasilan pembangunan di daerah apabila terciptanya mekanisme pengawasan dan keseimbangan. Hubungan DPRD dan Bupati/ Walikota sangat mendukung keberhasilan program pembangunan daerah. Apabila dua lembaga ini saling memahami fungsinya dengan baik maka program pembangunan daerah akan berjalan dengan baik.

Dalam UU Republik Indonesia No 32 tahun 2004, yang dimaksud pemerintahan daerah dalam 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 RI. Dimana pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, bupati, dan Walikota, serta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah dan perangkat daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang persyaratannya dan tatacaranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yakni UU No 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dari ketentuan ini dapat kita ketahui bahwa kepala daerah provinsi yaitu Gubernur selain berkedudukan sebagai kepala daerah otonom juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sebagai wakil pemerintah daerah, Gubernur mempunyai tugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Konstruksi diatas menunjukkan prinsip hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat hierarkis dan vertikal, sehingga tercermin delegasi wewenang kepada daerah membutuhkan pertanggungjawaban. Prinsip ini menunjukkan terdapat pola hubungan kekuasaan antar organisasi, yaitu antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, antara dengan pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten/ kota,

antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/ kota. Undang-undang No 32 Tahun 2004 menentukan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang bersifat kemitraan dan berkedudukan setara. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin didalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bahkan merupakan lawan ataupun pesaing dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

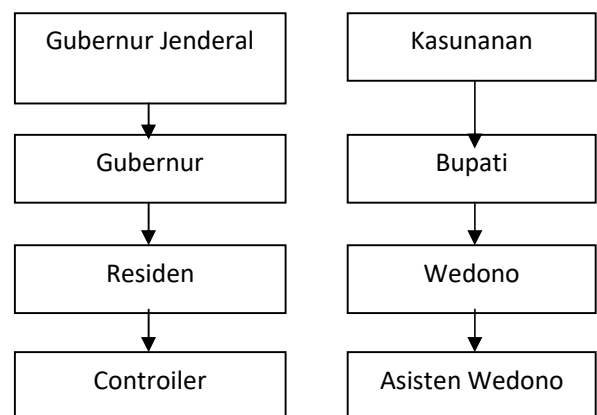
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dibentuk di setiap Provinsi dan kabupaten/ kota pada umumnya dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legislatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungannya dengan Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU, dan Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah provinsi maupun kabupaten/kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah. Oleh karena itu, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun dalam kenyataan sehari-hari, lembaga DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Memang benar, seperti halnya pengaturan mengenai fungsi DPR-RI menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen, lembaga perwakilan rakyat ini berhak mengajukan usul inisiatif perancangan produk hukum. Menurut ketentuan UUD 1945 yang lama, DPR berhak memajukan usul inisiatif perancangan UU. Demikian pula DPRD, berdasarkan ketentuan UU No.32 Tahun 2004 berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.

Terlepas daripada itu, pola hubungan esekutif dan legislatif daerah sangat menentukan masa depan pembangunan daerah dalam hal penyusunan anggaran, termasuk di Kabupaten Dairi. Pembangunan Kabupaten Dairi berhasil apabila ada efeisiensi dan efektivitas manajemen pemerintahan dalam berbagai hal. Bagaimana DPRD (legislatif) daerah mampu mengoptimalkan fungsi legislasinya, fungsi anggarannya (*budgetingnya*), dan fungsi pengawasannya sehingga tercipta mekanisme keseimbangan yang mengarah pada efektif dan efisiensi pemerintahan daerah.

Pembahasan

Sentralisasi ataupun desentralisasi sebagai suatu sistem administrasi pemerintahan, dalam banyak hal tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara. Sejarah mencatat desentralisasi di negara Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan perubahan konstelasi politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa. Pada prakemerdekaan, Indonesia dijajah Belanda dan Jepang. Penjajah telah menempatkan desentralisasi yang bersifat sentralistis, birokratis, dan feodalistis untuk kepentingan mereka. Penjajah Belanda menyusun suatu hirarki Pangreh Praja Bumiputra dan Pangreh Praja Eropa yang harus tunduk kepada Gubernur Jenderal. Dikeluarkannya *Decentralisatie Wet* pada 1903, yang ditindaklanjuti dengan *Bestuushervorming Wet* pada 1922, menetapkan daerah untuk mengatur rumha tanganya sendiri, sekaligus membagi daerah-daerah otonom yang dikuasai Belanda menjadi *gewset* (identik dengan Propinsi) , *regentschap* (Kabupaten) dan *staatsgemeente* (Kotamadya). Pemerintahan pendudukan Jepang pada dasarnya melanjutkan sistem pemerintahan daerah seperti jaman Belanda, dengan perubahan ke dalam bahasa Jepang (*Mudrajat Kuncoro: 2004*).



Gambar Hierarki Administrasi Pemerintahan di Masa Kolonial

Pada masa pemerintahan kolonial terdapat dua administrasi pemerintahan yang ada di masyarakat yaitu administrasi pemerintahan kolonial yang dipimpin oleh seorang Gubernur Jenderal yang merupakan wakil pemerintahan Belanda dan administrasi pemerintahan setempat yang berada di bawah pemerintahan kerajaan (Gambar.1.). salah satu warisan pemerintahan kolonial yang kemudian dipraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah sentralisasi kekuasaan pada pusat pemerintahan, dan pola penyelenggaraan pemerintahan yang bertingkat.

Pemerintah hindia Belanda, menjelang meletusnya perang dunia ke II, pernah mengembangkan ide sistem administrasi yang desentralistis atas dasar federasi. Ide desentralisasi dan federasi ingin dihidupkan kembali setelah perang usai untuk melegitimasi pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia dan menghancurkan kekuatan-kekuatan pendukung Republik. Bisa dipahami mengapa konsep desentralisasi dan federasi menjadi sangat tidak populer. Citra federasi dan desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari politik devidet et impera dan kekuatan-kekuatan pro NICA dan anti revolusi dan kemderdekaan.

Sejak pemerintahan Republik Indonesia, beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah telah ditetapkan dan berlaku silih berganti. Ini dimaksudkan untuk mencari bentuk dan susunan pemerintahan yang sesuai dengan situasi dan kondisi yang lebih cocok dan memenuhi harapan serta sesuai dengan tuntutan pembangunan. Pendulum sentralisasi dan desentralisasi pun bergoyang-goyang mengikuti konfigurasi kekuasaan saat itu (Lihat Tabel 1.1.). Sampai dengan tahun 1959 berlaku *de facto federalism*, yaitu lemahnya kekuasaan pusat atas daerah seiring dengan turunnya efektivitas kekuasaan pusat dan menjammurnya gerakan

separatisme. Dekrit 5 Juli 1959 menandai sentralisasi sepenuhnya di tangan pusat hingga tahun 1966.

Berdasarkan prinsip otonomi yang dianut, perkembangan prinsip dan tingkatan otonomi pemerintah di Indonesia sejak merdeka dapat dirangkung dalam tabel 1.3. Pada dasarnya isi dan luas rumah tangga daerah dibedakan menjadi 1) Rumah tangga secara materiil, yang bersumber pada ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingshegrip*) yang didalamnya terdapat pembagian kewenangan secara terperinci antara tugas pemerintah pusat dan daerah, 2) rumah tangga secara riil (*reele huishoudingshegrip*), yaitu suatu rumah tangga yang didasarkan pada keadaan, faktor, tindakan, dan kekuatan baik dalam daerah itu sendiri maupun dengan pemerintah pusat. 3) rumah tangga yang secara formal (*formale huishoudingshegrip*), dimana tidak terdapat perbedaan dari sisi sifat dan urusan yang diselenggarakan pusat dan daerah

Tabel Perjalan desentralisasi di Indonesia

Periode	Konfigurasi Politik	UU Otonomi	Hakikat Otonomi
Perjuangan kemerdekaan (1945-1949)	Demokrasi	UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948	Otonomi luas
Pasca Kemerdekaan (1950-1959)	Demokrasi	UU Nomor 1 Tahun 1957	Otonomi Luas
Demokrasi dipimpin (1959-1965)	Otoritarian	Penpres No. 6 Tahun 1959, UU Nomor 18 Tahun 1965	Otonomi terbatas
Orde Baru (1966-1998)	otoritarian	UU Nomor 5	Sentralisasi

		Tahun 1974	
Pasca Orde Baru (1998-sekarang)	Demokrasi	UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004	Otonomi luas

Sumber: Mudrajat Kuncoro (2004)

Sehingga perbedaan tugas yang dilakukan dengan kesanggupan daerah yang bersangkutan. Dalam sistem ini terkenal adanya urusan pangkal dan tambahan sesuai dengan sifat daerah atas dasar kemampuannya.

Prinsip dan Tingkatan Otonomi Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah Yang Berlaku

Undang-Undang	Prinsip	Tingkatan
UU No. 1 tahun 1945	Materiil	3 tingkatan a. Bekas Keresidenan, b) Kabupaten, c) Kota
UU Nomor 22 Tahun 1954	Formil dan Materiil	3 tingkatan: a) Provinsi, b) Kabupaten/ Kota Besar, c) Desa/ Kota Kecil
UU Nomor 1 Tahun 1957	Formil dan Materiil (riil)	3 tingkatan: a) Provinsi, b) Kabupaten/ Kota Besar, c) Desa/ Kota Kecil
UU Nomor 18 tahun 1965	Riil seluas-luasnya	3 tingkatan: a) Provinsi, b) Kabupaten/ Kotamadya, c) Kecamatan/ Kotapraja
UU Nomor 5 Tahun 1974	Riil bertanggung jawab	2 tingkatan: a) Provinsi, b) Kabupaten/ Kotamadya

Sumber: Mudrajat Kuncoro (2004)

Desentralisasi Anggaran

Keuangan Pemerintah daerah dikelola sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah No. 58

tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 tahun 2006 jo. Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Secara spesifik pengelolaan keuangan daerah

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan daerah ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, asas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, kerugian daerah, pengelolaan keuangan BUMD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, serta sistem informasi keuangan daerah. Pedoman penatausahaan pelaksanaan APBD setiap tahun diatur tersendiri dalam peraturan gubernur yang biasanya ditetapkan pada akhir Desember sebagai pedoman pelaksanaan APBD yang dimulai awal Januari tahun berikutnya.

Asas umum pengelolaan keuangan daerah yang telah menjadi komitmen pemerintah daerah adalah bahwa : “keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem terintegrasi, diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.”

APBD merupakan instrumen yang menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka landasan administratif dalam pengelolaan

anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran harus diikuti secara tertib dan taat azas. Beberapa prinsip disiplin anggaran dalam penyusunan anggaran daerah, antara lain adalah: 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 oleh kepastian penerimaan daerah dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; 3) semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dibukukan dalam rekening Kas Umum Daerah. Aspek penting dalam penyusunan anggaran adalah penyesuaian kebijakan (policy), perencanaan (planning) dengan penganggaran (budget) antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar tidak tumpang tindih.

Penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyesuaikan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik. Perubahan APBD dimungkinkan jika terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD, terdapat keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja, serta terjadi keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya dan harus digunakan untuk pembiayaan anggaran tahun berjalan. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban, berupa : 1) Laporan

Realisasi Anggaran, 2) Neraca, 3) Laporan Arus Kas, dan 4) Catatan atas Laporan Keuangan yang disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan dan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengamantkan bahwa Pemerintahan Daerah dan DPRD memiliki kewajiban bersama antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan menyerap menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Penampungan aspirasi masyarakat dilakukan dengan mekanisme penerapan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional yang menghasilkan suatu dokumen perencanaan jangka panjang, jangka menengah, maupun tahunan. Untuk tahapan dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, dalam pelaksanaannya dibagi dalam beberapa tahapan dan salah satunya adalah penganggaran yang merupakan bagian dari proses penentuan kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Sebagai instrumen kebijakan daerah, anggaran mempunyai posisi sentral dalam rangka pengembangan kemampuan dan efektivitas pemerintahan, sehingga proses penyusunan anggaran dan pelaksanaan anggaran difokuskan pada upaya untuk mendukung aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah. Oleh karena itu anggaran sebagai instrumen kebijakan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari aspek perencanaan pembangunan dan untuk mendukung proses perencanaan pembangunan tersebut maka disusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) Kabupaten Dairi pada Tahun anggaran 2010.

Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) Kabupaten Dairi Tahun Anggaran 2010 disusun dengan mempertimbangkan visi dan misi pembangunan Kabupaten Dairi, hasil reses DPRD Dairi, kondisi ekonomi makro, kebijakan lain yang sedang berlangsung dan dinamika pembangunan yang sedang terjadi di Kabupaten Dairi melalui penjangkaran aspirasi masyarakat dalam musrenbang Kabupaten Dairi bersama segenap pemangku kepentingan pembangunan yang telah termuat dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Dairi 2011.

Pengintegrasian RKPD kedalam proses penganggaran tahunan dilakukan melalui penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) maupun prioritas dan plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang selanjutnya dijabarkan dalam Rencana Kerja Anggaran SKPD sebagai dokumen awal penyusunan Rencana Anggaran Belanja Pendapatan Daerah (RAPBD). Dengan demikian Kebijakan Umum Anggaran (KUA) pemerintah Kabupaten Dairi 2010 memuat alokasi sumber daya yang tercatat dan terukur untuk pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah sehingga menjadi pedoman bagi Pemerintah Kabupaten Dairi dalam melaksanakan berbagai program dan kegiatan pelayanan terhadap masyarakat secara efektif dan efisien sebagai upaya untuk mewujudkan pembangunan Kabupaten Dairi.

Untuk menciptakan pondasi yang kuat dalam perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) tersebut, maka dalam penyusunan KUA Pemerintah Kabupaten Dairi Tahun Anggaran 2010 disesuaikan dengan arah dan sasaran pembangunan melalui proses konsultasi dan diskusi yang mendalam dengan seluruh perangkat SKPD yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Dairi serta mempertimbangkan saran dan masukan dari seluruh stakeholders. Disamping itu, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan

yang berlaku, kebijakan Umum Anggaran (KUA) Pemerintah Kabupaten Dairi Tahun Anggaran 2010 secara legal aspek merupakan bentuk kesepakatan antara Pemerintah Kabupaten Dairi dengan DPRD Kabupaten Dairi sebagai acuan untuk penyusunan PPAS 2010.

Prosedural penyusunan anggaran Tahun Anggaran 2010 di Kabupaten Dairi adalah dengan membuat nota kesepakatan terlebih dahulu antara Pemerintah Kabupaten Dairi dengan DPRD Dairi. Nota Kesepakatan ini kemudian dibahas pada tingkat DPRD. Dalam penelitian penulis, pembahasan pada tingkat DPRD berjalan dengan mulus tanpa ada analisis angka-angka dengan pendekatan akademik. Salah satu faktor yang membuat pembahasan anggaran di tingkat DPRD tidak menyentuh substansi anggaran dikarenakan pemahaman mereka pada anggaran secara akademik kurang. Selain itu sumber daya manusia yang kurang karena latar belakang pendidikan yang kurang bagus.

Tugas dan fungsi anggaran DPRD lebih ditekankan pada aspek legalitas anggaran itu pada satu periode anggaran. Dasar hukum penyusunan anggaran itu berdasarkan:

1. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
3. UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan nasional.
4. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.
5. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Perubahan ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 Tentang kedudukan

Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

8. Peraturan Peemrintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Peemrintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten Kota.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah
10. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata cara penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
11. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
12. Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Permendagri 13 Tahun 2006 Tentang Perubahan Pengelolaan Keuangan Daerah.
13. Permendagri Nomor 37 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011.

Dalam perumusan anggaran di tingkat DPRD hanya cenderung bertanya dan bersifat konsultasi. Kemudian setelah ada nota kesepakatan antara Pemerintah Kabupaten Dairi dan DPRD Dairi dalam hal Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Perioritas Plafon Anggaran Sementara maka masuk pada tahapan legalisasi. Sebelumnya DPRD melakukan reses ke berbagai daerah Pemilihan (Dapil) masing-masing anggota DPRD untuk melihat kondisi lapangan sesuai dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) PPAS. Dalam penelitian ini, DPRD cenderung melakukan ini hanya karena bersifat teknis administratif tanpa bisa melihat sejauh mana manfaat anggaran tersebut kepada perkembangan kehidupan masyarakat.

APBD Kabupaten Dairi Tahun Anggaran 2010 sebagai berikut :

Pendapatan Daerah, yang terdiri dari :

A	Pendapatan Asli Daerah sebesar	Rp.	14.504.444.000,-
	Yang terdiri dari :		
1.	Pajak Daerah sebesar	Rp.	2.097.500.000,-
2.	Retribusi Daerah	Rp.	3.946.200.000,-
3.	Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	Rp.	3.259.000.000,-
4.	Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah	Rp.	5.201.744.000,-
B	Dana perimbangan sebesar	Rp.	439.048.786.000,-
	Yang terdiri dari		
1.	Dana bagi hasil pajak/ bukan pajak	Rp.	20.565.500.000,-
2.	Dana Alokasi Umum	Rp.	374.323.886.000,-
3.	Dana alokasi khusus	Rp.	44.159.400.000,-
C	Lain-lain Pendapatan Daerah		
	Yang sebesar	Rp.	7.750.000.000,-
	- Dana bagi hasil pajak dari Propinsi dan Pemerintah daerah lainnya.	Rp.	7.750.000.000,-
	Sehingga Total Pendapatan Daerah sebesar	Rp.	461.303.230.000,-

II. Belanja Daerah, yang terdiri dari :

A	Belanja tidak langsung sebesar	Rp.	337.952.303.500,-
	Yang terdiri dari :		
	1. Belanja Pegawai	Rp.	309.683.719.500,-
	2. Belanja Bunga	Rp.	800.000.000,-
	3. Belanja Subsidi	Rp.	430.000.000,-
	4. Belanja Hibah	Rp.	7.995.000.000,-
	5. Belanja Bantuan Sosial	Rp.	2.592.000.000,-
	6. Belanja Bantuan Keuangan kepada Propinsi/ Kabupaten dan Pemerintah Desa	Rp.	14.451.584.000,-
	7. Belanja tidak terduga	Rp.	2.000.000.000,-
B	Belanja Langsung sebesar	Rp.	146.128.910.500,-
	Yang terdiri dari		
	1. Belanja Pegawai	Rp.	12.220.530.900,-
	2. Belanja Barang dan Jasa	Rp.	71.009.117.243,-
	3. Belanja Modal	Rp.	62.899.262.357,-
	Sehingga Total Belanja Daerah sebesar	Rp.	484.081.214.000,-

Bila dibandingkan Total Pendapatan Sebesar Rp. 461.303.230.000,- dengan Total Belanja sebesar Rp. 484.081.214.000,- maka terjadi defisit sebesar Rp. 22.777.984.000,-

III. Pembiayaan Daerah, yang terdiri dari :

A	Penerimaan Pembiayaan Daerah sebesar	Rp.	29.614.664.000,-
	Yang terdiri dari :		
	- Sisa lebih perhitungan Anggaran tahun sebelumnya yang merupakan estimasi	Rp.	29.614.664.000,-
B	Pengeluaran Pembiayaan Daerah sebesar	Rp.	6.836.680.000,-
	Yang terdiri dari		
	1. Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah	Rp.	5.200.000.000,-
	2. Pembayaran Pokok Utang yang jatuh tempo	Rp.	1.636.680.000,-

Dengan adanya Pembiayaan Netto sebesar Rp. 22.777.984.000,- maka defisit Belanja sebesar Rp. 22.777.984.000,0 dapat ditutupi.

APBD Kabupaten Dairi ini disahkan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010. Mekanisme penyusunan APBD Kabupaten Dairi tahun 2010 lebih menitikberatkan aspek formil daripada aspek substansial anggaran yang bertujuan pada mensejahterakan masyarakat. Idealnya DPRD Kabupaten Dairi adalah institusi penyeimbang pemerintahan dalam arti menjadi kekuatan politik yang memberikan kontrol kepada eksekutif sehingga

pemerintahan berjalan dengan efektif dan bercirikan tata kelola yang baik (*good governance*). Untuk sampai ke arah sana dengan kondisi terkini DPRD masih sangat jauh. Seharusnya DPRD sebagai lembaga legislatif daerah memahami apa fungsi dan substansinya dalam koridor pemerintahan Daerah, sehingga implementasi otonomi daerah dapat berjalan dengan baik.

Salah satu tugas utama dan menyangkut hajat hidup orang banyak adalah fungsi dan tugas anggaran DPRD. Disinilah sebenarnya DPRD menunjukkan kapasitasnya sebagai wakil rakyat. Dengan format APBD yang bagus dan tata kelola yang bagus maka percepatan pembangunan sebagai hakikat

otonomi daerah dapat terlaksana dengan baik. Sebagai institusi politik lokal, DPRD bisa membaca kedepan peluang baik apabila penggunaan keuangan daerah itu tepat sasaran. Banyak manfaat apabila keuangan daerah itu dikelola dengan baik. Dengan falsafah uang akan menghasilkan uang bisa berkelanjutan kedepan. Dengan pembiayaan yang tepat akan melahirkan sumber –sumber pembiayaan yang baik pula.

Pelibatan DPRD dalam pengambilan keputusan daerah seperti penyusunan APBD masih jauh dari harapan. Seharusnya tugas dan fungsi anggaran (*budgeting*) DPRD sebagaimana tertulis dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut adalah lembaga yang berperan sebagai wakil masyarakat. DPRD Kabupaten Dairi kedepan dalam hal tugas dan fungsi anggaran jangan hanya menjadi alat atau tukang stempel semata atas draf yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Dairi.

DPRD Kabupaten Dairi kedepan perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut dalam hal tugas dan fungsi anggaran:

- 1) Sejauh mana anggaran itu meningkatkan percepatan pembangunan.
- 2) Mana yang menjadi skala prioritas
- 3) Seharusnya belanja pembangunan (publik) harus mendapat porsi terbesar.
- 4) Apakah anggaran itu bisa menghasilkan sumber pembiayaan kedepan yang lebih besar lagi? Atau ada upaya berkelanjutan.
- 5) Mengawasi praktik anggaran dilapangan untuk meminimalisasi penyimpangan.

Memang untuk melakukan tugas dan fungsi DPRD yang ideal saat ini cukuplah berat. Banyak kendala yang bisa menjadi faktor mengapa fungsi dan tugas anggaran DPRD tidak efektif sesuai dengan harapan publik, termasuk Kabupaten Dairi. Beberapa kendala yang membuat fungsi

dan tugas anggaran DPRD tidak efektif adalah:

- 1). Latar belakang pendidikan yang tidak mendukung
- 2) Penguasaan materi UU yang sangat lemah.
- 3) Sistem pemilu yang mengantar mereka tidak kapabel.
- 4) Fenomena makro politik yang iklimnya tidak kondusif.
- 5) Kondisi hukum yang sangat lemah

Akibat lemahnya sumber daya manusia plitisi lokal (DPRD) Dairi membuat ketimpangan yang sangat terasa. Sementara secara politik DPRD sudah seringkali melebihi kapasitasnya. DPRD Dairi dan fenomena DPRD di berbagai daerah otonom negara ini sering memposisikan diri lebih kuat dari eksekutif. Paradigma ini sudah salah kaparah dalam berotonomi yang baik. Inilah kendala utama hubungan eksekuif dan DPRD yang sering menjadi faktor pemicu kegagalan otonomi daerah.

Kesimpulan dan Saran

Adapun kesimpulan dari penulisan tesis ini adalah Hak-hak DPRD Kabupaten Dairi dalam hal penyusunan anggaran hanya memberikan legalitas pada penyusunan APBD. Substansi anggaran melalui hak dan fungsi DPRD tidak dipenuhi sepenuhnya oleh DPRD karena latar belakang pendidikan yang tidak memadai. Yang paling berperan dalam hal penyusunan APBD Kabupaten Dairi adalah Pemerintah Kabupaten Dairi. Kalaupun ada nota kesepakatan dan pembahasan pada tingkat Dewan itu hanya bagian dari aspek prosedural penyusunan anggaran semata.

Sedangkan saran penulis adalah melihat kemampuan DPRD Dairi dalam hal penyusunan APBD 2011 yang hanya menekankan pada aspek prosedural semata, maka perlu dilakukan berbagai pelatihan materi anggaran agar DPRD

ke depan dalam membahas masalah APBD mampu menyentuh akar persoalan dan substansi apa itu sebenarnya anggaran yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Eko, Sutoro, *Mengkaji Ulang Otonomi Daerah*, Pustaka Percik, Salatiga, 2004
- Hermawan, Asep, *Pedoman Praktis Metodologi Penelitian Bisnis*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Trisakti, Jakarta, 2003.
- HR, Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar*, Jakarta, 2003.
- Kalloh, J, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007
- Kuncoro, Mudrajat, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Erlangga, Surabaya, 2004
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI Yogyakarta, 2003.
- Napitupulu, PaiminMenakar Urgensi Otonomi Daerah, Penerbit Alumni, Bandung, 2007.
- Pabotinggi. Mochtar, *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, Kerjasama LIPI dengan PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- Pratikno, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Averrpes Press, Malang, 2005
- Salam, Setyawan Darma, *Manajemen Pemerintahan di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2007.
- Sarundajang, SH, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Pelajar, 2002.
- Tangkilisan, Hesel Nogi, *Manajemen Publik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Widjaja, HAW, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Jakarta, 2004.
- Suiyono, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Alfabeta, Bandung, 2007