

**ANALISIS PROSES PENYUSUNAN
ANGGARAN DAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD)
KOTA PEKANBARU TAHUN 2012**

Oleh

Dafri Fardian

Pembimbing : Drs. H. Isril, MH

Inspirations_tosca@yahoo.co.id

ABSTRACT

Analysis Of Regional Government Budgeting Of Pekanbaru City 2012

By: Dafri Fardian

Adviser: Drs. H. Isril, MH

This research investigates and describes the preparation process of regional Government budget Pekanbaru City in 2012, the main issues raised in this research is the delay in setting budgets Riau Province over 2012 that have broad impact on the administration of the city of Pekanbaru.

This research is using the theory associated with the formulation of plans of local regulations. Furthermore, this study conducted in Pekanbaru City Council, Agency of Regional Development and Regional Secretariat of Pekanbaru. The data required in the form of primary data and secondary data obtained through interviews for primary data and secondary data analysis to documentation for further analyzed with this method of analysis interactive.

This research proves, first that the formation of the Regional Regulation About Budget Riau Provincial period in 2012 heavily influenced by political interests and forth between the governments and parliaments of Pekanbaru. Both of the factors that influence the formation of Pekanbaru City budget law of 2012 influenced External conditions, psychological and Communication Setting Intra-institutional. further the factors that affect the synergy between the Council and government of Pekanbaru city.

Keyword; *Policy, Budget and Regional Regulation*

ABSTRAK

Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekanbaru Tahun 2012

Oleh; Dafri Fardian

Pembimbing; Drs. H. Isril, MH

Penelitian ini ingin mengetahui dan mendeskripsikan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekanbaru Tahun 2012, masalah utama yang diangkat dalam studi ini adalah keterlambatan penetapan APBD Provinsi Riau kurun Tahun 2012 yang berdampak luas pada penyelenggaraan pemerintahan Kota Pekanbaru.

Studi ini menggunakan teori yang berhubungan dengan perumusan rencana peraturan daerah. Selanjutnya, penelitian ini dilakukan di DPRD Kota Pekanbaru, BAPPEDA dan Sekretariat Daerah Kota Pekanbaru. Adapun data-data yang diperlukan berupa data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui wawancara untuk data primer dan analisis dokumentasi untuk data sekunder untuk selanjutnya dianalisis dengan metode analisis interaktif.

Penelitian ini membuktikan, *Pertama* bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Riau kurun 2012 banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik dan tarik ulur antara Pemerintah dan DPRD Kota Pekanbaru. *Kedua* faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pembentukan Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 dipengaruhi kondisi Ekternal, Setting psikologis dan Komunikasi Intra-institusional. selanjutnya faktor-faktor yang mempengaruhi sinergisitas antara DPRD dan Pemerintah Kota Pekanbaru.

Kata Kunci; *Kebijakan, Anggaran dan Perda.*

PENDAHULUAN

Salah satu perubahan yang merupakan hasil dari gerakan menentang orde baru adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah, sistem pemerintahan daerah pasca Orde Baru mengalami perubahan yang lebih memberikan harapan bagi terwujudnya keadilan dan pemerataan bagi masyarakat. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004. Praktis sejak kelahiran undang-undang tersebut merubah wajah pemerintahan daerah di Indonesia.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, lembaga perwakilan rakyat (DPRD) merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan. Namun demokrasi yang paling umum dimaknakan sebagai tatanan kehidupan di mana warga negara menikmati kebebasan dan hak-hak dasarnya, serta ada jaminan hukum agar warga negara dapat mengekspresikan aspirasinya secara maksimal dan terbuka.

Namun pada kenyataannya, keterlibatan DPRD dalam kegiatan musrenbang sangat jarang terlihat. Keterlibatan DPRD Kota Pekanbaru justru lebih sering terlihat pada proses penentuan prioritas dan plafon anggaran serta proses pembahasan rancangan APBD sampai pada penetapan APBD dilaksanakan. Pada proses ini, anggota DPRD terlihat lebih aktif dalam memanfaatkan fungsi *budgeting*, sehingga hal ini membuat Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai pihak yang mengusulkan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi tidak konsisten dengan usulan yang telah disepakati dalam forum musrenbang. Selain itu, tidak jarang usulan yang diajukan oleh Pemerintah mengalami perubahan setelah dituangkan dalam Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Kondisi inilah yang menjadi salah satu penyebab terjadinya tarik ulur antara Pemerintah Kota Pekanbaru dan DPRD Kota Pekanbaru dalam proses penyusunan APBD Tahun Anggaran 2012.

Keterlambatan dalam pengesahan APBD Kota Pekanbaru tentunya menimbulkan dampak negatif terhadap pelaksanaan program pembangunan Pemerintah yang umumnya pendanaan program tersebut berasal dari APBD Kota Pekanbaru. Selain itu, keterlambatan pengesahan APBD dapat pula berpengaruh terhadap perekonomian daerah. Hal tersebut terjadi karena ketika APBD terlambat ditetapkan melebihi 31 Desember, maka di masa APBD belum disahkan menyebabkan aliran dana dari sektor pemerintah menjadi terhambat. Tentu saja akan memberikan pengaruh pada aliran uang atau transaksi dan akhirnya perekonomian daerah turut mengalami kelesuan ekonomi. Pada akhirnya dampak yang muncul dari keterlambatan pengesahan APBD tersebut hanya merugikan masyarakat.

Meskipun mengalami keterlambatan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru dalam rangka merealisasikan visi Kota Pekanbaru, arah

kebijakan dan prioritas pembangunan tersebut, Pemerintah Kota Pekanbaru dan DPRD Kota Pekanbaru telah mengalokasikan anggaran tahun 2012, antara lain;

Pendapatan	Rp. 1.847.583.060.446,-
Belanja	Rp. 1.505.976.544.075,-
▪ Belanja Tidak Langsung	Rp. 742.425.802.169,-
▪ Belanja Langsung	Rp. 763.550.741.906,-
Surplus	Rp. 341.606.516.371,-
Pembiayaan	
▪ Penerimaan	Rp. 114.212.615.722,-
▪ Pengeluaran	Rp. 24.807.892.432,-
Pembiayaan Netto	Rp. 89.404.723.290,-

Sisa lebih pembiayaan tahun berkenaa sebesar Rp. 431.011.239.661,-

Berdasarkan gambaran tersebut maka menarik kiranya kasus tersebut untuk diteliti sebagai karya tulis ilmiah yang berjudul; **Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekanbaru Tahun 2012.**

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan pada latar belakang di atas, maka perlu kiranya untuk mencari tahu bagaimana proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, khususnya penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru yang dalam hal ini melibatkan banyak pihak terutama Pemerintah Kota Pekanbaru dan DPRD Kota Pekanbaru.

Sehingga yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah;

1. Bagaimanakah proses penyusunan Ranperda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 menjadi Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012?
2. Apasaja faktor-faktor yang menghambat proses penyusunan Ranperda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 menjadi Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012?

Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah;

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses penyusunan Ranperda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 menjadi Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat proses penyusunan Ranperda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 menjadi Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012.

Sedangkan kegunaan penelitian ini adalah;

1. Secara akademis, penelitian ini merupakan usaha untuk meningkatkan kemampuan berfikir melalui penulisan karya ilmiah dan untuk menerapkan teori-teori yang penulis peroleh selama perkuliahan di jurusan Ilmu Pemerintahan.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Kota Pekanbaru, sebagai masukan dalam penyusunan peraturan daerah demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Pekanbaru.

Studi Pustaka

1. Perencanaan Pembangunan

Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya pengertian perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lain, negara satu dengan negara lain, bahkan mungkin saja tidak ada satu disiplin ilmu yang paling tepat untuk mengartikan kata pembangunan. Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan yaitu:¹

“suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (nation building)”.

Sedangkan Ginanjar Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu:²

“suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan (Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2005).³ Sebagaimana dikemukakan oleh para ahli di atas, dapat dikatakan juga bahwa pembangunan adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana.

Pembangunan akan berjalan dengan efektif dan efisien serta mencapai hasil yang maksimal apabila melalui proses perencanaan yang terorganisir dengan baik. Adapun alasan-alasan perlunya suatu perencanaan itu dilakukan menurut Tjokroamidjojo (1995:8), didasarkan pada tiga hal yaitu pada :⁴

1. Penggunaan sumber-sumber pembangunan secara efisien dan efektif;
2. Keperluan mendobrak ke arah perubahan struktural ekonomi dan sosial masyarakat;
3. Yang terpenting adalah arah perkembangan untuk kepentingan keadilan sosial.

¹ Sondang P Siagian, 1994. *Administrasi Pembangunan*. Gunung Agung, Jakarta.

² Ginanjar Kartasasmita, 1997. *Pembangunan Untuk Rakyat (Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. CIDES, Jakarta.

³ Riyadi dan Bratakusuma, D.S. (2004). *Perencanaan Pembangunan Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

⁴ Bintoro Tjokroamidjojo, 1995. *Manajemen Pembangunan*. Gunung Agung, Jakarta.

2. Dinamika DPRD dan Pemerintahan Kota

Dalam hubungan eksekutif dan legislatif dalam perumusan dan proses penyusunan anggaran, juga diperlukan adanya etika politik yang menjadi bagian dari keberadaan DPRD sebagai lembaga politik. Berkaitan dengan itu Thompson (1987) dalam bukunya "Political Ethics and Public Office" mengatakan bahwa:

"Etika politik adalah praktek melakukan penilaian etis atas tindakan politik. Politik dan etika seperti dua hal yang berjauhan. Politik adalah kekuasaan murni yang diatur dengan asumsi-asumsi kebijakan, sedangkan etika adalah prinsip murni yang diatur oleh imperatif-imperatif moral"

Menurut Alfian (1993)⁵ komunikasi politik diasumsikan sebagai sistem politik yang hidup dan dinamis. Komunikasi politik mempersembahkan semua kegiatan sistem politik baik masa kini maupun masa lampau, sehingga aspirasi dan kepentingan dikonfirmasi menjadi berbagai kebijaksanaan. Komunikasi politik adalah upaya sekelompok manusia yang mempunyai orientasi, pemikiran politik atau ideologi tertentu dalam rangka menguasai atau memperoleh kekuasaan.

3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 14, yang dimaksud dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah:⁶

"Anggaran pendapatan dan belanja daerah selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah".

Khusus peraturan daerah tentang APBD, rancangannya disiapkan oleh pemerintah daerah yang telah mencakup keuangan daerah untuk dibahas bersama DPRD, dalam hal pembuatan kebijakan daerah, DPRD dituntut bekerja sama dengan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah beserta perangkat daerahnya), hubungan kerjasama tersebut meliputi perumusan kebijakan umum pemerintah daerah, bidang keuangan daerah, bidang kepegawaian daerah, dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah. Mardiasmo (2004) mengemukakan bahwa:⁷

"Kebijakan yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif dapat digolongkan dalam dua bentuk yaitu: Kelompok rutin seperti pengesahan APBD, perubahan APBD, dan pengesahan perhitungan APBD, sedangkan kelompok insidental yaitu meliputi semua peraturan kepala daerah yang hanya dibuat sekali atau sesuai dengan kebutuhan."

⁵ Alfian, 1993. *Masalah Dalam Prospek Pembangunan Politik Indonesia*. Gramedia, Jakarta.

⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷ Mardiasmo, 2004. *Manajemen Keuangan Daerah*. AndiOffset, Yogyakarta.

DPRD mempunyai posisi, tugas dan fungsi yang penting dalam perencanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Fungsi perencanaan dilakukan DPRD sejak proses penjurangan aspirasi masyarakat (*need assesment*) hingga penetapan arah dan kebijakan umum APBD sampai pada penentuan Straregi dan Prioritas APBD, sedangkan fungsi pengawasan oleh DPRD dilakukan mulai pada saat perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan APBD. Dalam penentuan arah dan kebijakan umum APBD, fungsi APBD itu sendiri yang dibagi atas : fungsi kebijakan fiskal dan fungsi kebijakan manajemen. Fungsi Kebijakan fiskal dibagi lagi yaitu: Fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Dalam fungsi alokasi, peran DPRD adalah mengarahkan agar dalam hearing pembahasan APBD, usulan-usulan kegiatan lebih terfokus pada sektor-sektor strategis yang mempunyai daya dorong tinggi bagi belanja publik. Pada fungsi distribusi, DPRD dapat melakukan peran berupa revisi kembali terhadap peraturan daerah yang sudah ada dan tidak relevan lagi dengan kondisi sosial kemasyarakatan, pada fungsi stabilisasi peran DPRD diharapkan dapat mengarahkan dan menjaga agar usulan kegiatan benar-benar bertujuan untuk menjaga kestabilan perekonomian rakyat.

4. Proses Penyusunan APBD

Pada dasarnya anggaran daerah disusun berdasarkan pendekatan kinerja yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil yang ditetapkan. Anggaran belanja daerah yang disusun dengan pendekatan kinerja juga harus memuat keterangan sebagai berikut :

1. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja
2. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
3. Persentase dari jumlah pendapatan yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan dan belanja modal pembangunan.

Mekanisme penyusunan anggaran daerah terdiri dari serangkaian tahapan aktifitas sebagai berikut :

1. Penyusunan Arah Kebijakan Umum APBD
2. Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD
3. Penyusunan Rencana Program dan Kegiatan

Berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD kemudian menyusun dan menentukan strategi dan prioritas APBD. Dalam menentukan strategi dan prioritas ini, komunikasi antara DPRD dan pemerintah daerah terjadi dalam bentuk saling melengkapi data dan informasi yang diperlukan dalam mendukung tersusunnya daftar skala prioritas yang sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD serta aspirasi masyarakat serta program jangka menengah. Proses yang dilalui menurut undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 150 ayat 3 menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan daerah disusun secara berjangka yang meliputi :

1. Rencana pembangunan jangka panjang atau RPJP daerah untuk jangka waktu 20 tahun yang menurut visi dan misi serta arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP Nasional.
2. Rencana pembangunan jangka menengah daerah atau RPJMD untuk jangka waktu lima tahun merupakan penjabaran visi dan misi dari program kepala

daerah yang penyusunannya berpedoman pada kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM nasional.

3. RPJM daerah memuat Arah kebijakan keuangan daerah, strategi keuangan pembangunan daerah, kebijakan umum dan program kerja dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
4. Rencana Kerja Pembangunan Daerah atau RKPD merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu satu tahun yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah prioritas pembangunan daerah rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah atau yang didorong dengan partisipasi masyarakat yang mengacu pada rencana kerja pemerintah daerah.
5. RPJP dan RPJM ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan daerah.

Kerangka Berfikir

Berdasarkan uraian di atas tentang proses penetapan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah menurut undang –undang nomor 32 tahun 2004, maka dapat digambarkan model dan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai kerangka penelitian ini.

Kerangka Berfikir

Berdasarkan uraian di atas tentang proses penetapan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah menurut undang –undang nomor 32 tahun 2004, maka dapat digambarkan model dan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai kerangka penelitian ini.

Definisi Konseptual

Agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda dari istilah yang akan digunakan di dalam penelitian ini, maka penulis akan menjelaskan beberapa konsep dari penelitian ini sebagai berikut:

1. 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Peraturan Daerah adalah kebijakan daerah yang ditetapkan oleh DPRD bersama pemerintah dalam upaya optimalisasi fungsi-fungsi pemerintah daerah serta dalam rangka pencapaian tujuan pemerintahan daerah.
3. Kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada keputusan menentukan tujuan tertentu yang dilakukan oleh seorang aktor (pemimpin) atau beberapa aktor (para pemimpin) berkenaan dengan suatu masalah. Pengambilan keputusan dapat diartikan sebagai pemilihan alternatif terbaik dari beberapa pilihan alternatif yang tersedia.

4. Perumusan kebijakan publik merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah publik.
5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah keseluruhan pendapatan dan belanja daerah dalam satu tahun anggaran yang dirumuskan bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.

Metode Penelitian

Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian terhadap suatu kejadian atau peristiwa (penelitian studi kasus), sehingga diperlukan penelitian untuk mengkaji lebih dalam terkait dengan permasalahan penelitian ini. Penelitian studi kasus merupakan penelitian yang memfokuskan analisis pada kejadian atau peristiwa yang mengandung masalah atau perkara.⁸

Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekanbaru dan Kantor Walikota Pekanbaru serta Dinas/Badan yang berkaitan dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2012.

Data yang diperlukan

Adapun data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi;

- a. Data Primer, berupa data hasil wawancara dengan informan penelitian dan hasil penelusuran yang dilakukan langsung di lokasi penelitian, antara lain;
 1. Anggota DPRD Kota Pekanbaru,
 2. Staf Ahli Anggota DPRD Kota Pekanbaru,
 3. Anggota Banggar DPRD Kota Pekanbaru.
- b. Data Sekunder, berupa data-data hasil dokumentasi yang telah dibukukan maupun arsip-arsip serta reportase media, antara lain;
 1. Data APBD Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2012,
 2. Notulensi sidang paripurna DPRD Kota Pekanbaru,
 3. Draft Ranperda APBD Kota Pekanbaru.
 4. Reportase-reportase media terkait dengan dinamika penyusunan APBD Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2012.
 5. Arsip-arsip dan dokumentasi lainnya yang dianggap penting dalam menunjang analisis hasil penelitian ini nantinya.

Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan studi pustaka. Pedoman wawancara disusun guna mengecek sejauhmana data dapat

⁸ Abdulrahman Fathoni, 2006. *Metodologi Penelitian*. Rineka Cipta: Jakarta, hal 90

terjaring dan berguna membantu dalam mengembangkan pertanyaan lanjutan. Studi pustaka yang dilakukan dengan penelusuran dan penyisiran terhadap data agregat. Sumber data agregat itu diperoleh dari berbagai sumber, seperti buku, jurnal laporan penelitian, majalah, koran, internet, serta dokumen.

Teknik Analisis Data

Sesuai dengan metode penelitian dan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, maka untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan dari lapangan, teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif. Melalui teknik ini, akan digambarkan seluruh data atau fakta yang diperoleh dengan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dengan tujuan penelitian dan penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif dengan berpedoman pada teori-teori yang sesuai.

Pembahasan

Pada bab ini akan disajikan hasil penelitian mengenai proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekanbaru Tahun 2012. Sebagaimana merujuk pada bab pendahuluan di atas bahwa keterlambatan proses pengesahan Ranperda APBD Riau menjadi Perda APBD Kota Pekanbaru kurun tahun 2012 berimplikasi pada berbagai hal utamanya melaksanakan kegiatan pembangunan yang telah direncanakan.

Proses Penyusunan Ranperda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 Menjadi Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012

Dalam penyusunan kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. Pada pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 dikemukakan urutan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal dan ayat tersebut dikemukakan bahwa Peraturan Daerah, baik pada tingkat provinsi, kabupaten/kota maupun desa, merupakan peraturan perundang-undangan dalam urutan di bawah dari peraturan perundang-undangan nasional.

Selain ketentuan yang termuat pada pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004, perlu pula diperhatikan ketentuan pasal 7 ayat (4), yakni adanya berbagai bentuk dan tingkatan peraturan perundang-undangan di luar yang ditetapkan urutannya pada pasal 7 ayat (1). Hal tersebut perlu digaris bawahi mengingat dalam praktik pemerintahan di daerah, ketentuan yang termuat dalam pasal 7 ayat (4) sering diabaikan atau tidak dijadikan dasar hukum dalam membuat kebijakan daerah. Padahal cukup banyak ketentuan seperti keputusan Presiden, Peraturan Menteri ataupun Keputusan Menteri yang dibuat atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, yang tetap harus dijadikan dasar hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pengabaian jenis-jenis peraturan perundang-undangan di luar yang dicantumkan pada pasal 7 ayat (1) pada gilirannya dapat menimbulkan masalah hukum yang serius. Demikian juga halnya dengan penyusunan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah Provinsi Riau, pada prosesnya juga harus memenuhi kaedah dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan itu, mekanisme proses perumusan Peraturan Daerah, diawali dari mana Peraturan Daerah berasal. Sebagaimana lazimnya suatu Peraturan Daerah, ada dua kemungkinan tentang asal dari Peraturan Daerah. Pertama, Peraturan Daerah berasal dari usulan pihak Eksekutif, dimana hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 25 huruf b dan c yang mengatur mengenai tugas dan wewenang Kepala Daerah dalam bidang legislasi yaitu :

“...Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD...”.

Kedua, Peraturan Daerah yang berasal dari pihak Legislatif (hak inisiatif DPRD), dalam Undang- Undang Nomor 32 tahun 2004 diatur dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a dan b yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

“...Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama...”.

Disamping itu juga diatur dalam Pasal 44 ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak:

“...Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah...”.

Rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari pihak Legislatif maupun pihak Eksekutif akan melalui pembahasan di DPRD. Jika usulan Peraturan Daerah berasal dari pihak Eksekutif maka yang akan melakukan pekerjaan persiapan adalah Pemerintah Daerah yang terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya. Perangkat Daerah terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis lainnya. Khusus dalam rangka perumusan Peraturan Daerah, tugas persiapan dilakukan oleh Sekretaris Daerah:

“...dalam penyusunan APBD, Sekretaris Daerah berkewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas, lembaga teknis, dan unit pelaksana lainnya, Sekda menjadi garda terdepan dalam penyusunan APBD dan menjadi motor penggerak TAPD yang ditetapkan oleh Kepala Daerah ...”. (Kabag Humas Sekdako Pekanbaru, wawancara tanggal 25 Juni 2013).

Selanjutnya Sekretaris Daerah sebagai *leading* sektor terkait dengan penyusunan APBD tersebut bekerja bersama-sama Satuan Kerja Perangkat Daerah lainnya menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan PPAS (Prioritas Plafon Anggaran Sementara). *Leading* sektor disini, maksudnya adalah di mana unit instansi yang terkait langsung dalam penyusunan APBD tersebut. Selanjutnya Sekdadan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Pekanbaru bertindak sebagai motor utama penyusunan APBD. Dengan pengarahan/petunjuk Sekretaris Daerah dan Asisten Bidang Ekonomi Pembangunan dan Asisten Bidang Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah dan berbagai komponen lainnya yang tergabung dalam Tim Anggaran Pemerintah

Daerah (TAPD), maka BAPPEDA berperan besar dalam menyusun KUA dan PPAS yang akan dirumuskan menjadi APBD nantinya.

Faktor-Faktor Yang Menghambat Proses Penyusunan Ranperda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 menjadi Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012

Berkenaan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi proses pembentukan Perda tentang APBD Kota Pekanbaru, James Lee (dalam Riswandha 1975:156-175) memasukkan faktor-faktor tersebut kedalam 3 (tiga) kelompok:⁹

1. Stimuli Eksternal, yang mencakup afiliasi partai politik, kepentingan pemilih, input output Eksekutif, dan aktivitas kelompok-kelompok penekan.
2. Setting psikologis, yaitu predisposisi personal, sikap, dan peran-peran yang dijalankan, serta harapan-harapannya.
3. Komunikasi Intra-institusional, baik formal maupun informal yang berpotensi menggantikan atau membesarkan pengaruh faktor-faktor lain yang telah disebutkan.

Stimuli Eksternal

Faktor ini mencakup afiliasi dalam partai politik, kepentingan pemilih, input output Eksekutif, dan aktivitas kelompok-kelompok penekan. Afiliasi dalam partai politik koheren dengan kedudukan Kepala Daerah yang berasal dari partai politik tertentu dan dominasi partai politik di parlemen. Selanjutnya kepentingan pemilih selaras dengan kepentingan anggota DPRD di basis konstituennya sehingga dalam proses penganggaran lebih mempertimbangkan faktor konstituen tersebut karena kedudukan dan posisi yang akan diperjuangkan kembali pada masa pemilihan berikutnya.

Setting Psikologis

Setting Psikologis yaitu predisposisi personal, sikap, dan peran-peran yang dijalankan, serta harapan-harapannya. Dalam kaitan dengan penyusunan dan penetapan APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 yang mengalami keterlambatan penetapan dipengaruhi oleh predisposisi personal, sikap dan peran-peran. Predisposisi personal yaitu upaya perorangan anggota DPRD untuk memasukkan rekomendasi serta kepentingan dana aspirasi yang telah dimasukkan sejak tahun anggaran 2011.

. Komunikasi Intra-institusional

Faktor ini berkaitan dengan komunikasi politik baik formal maupun informal, komunikasi politik yang terbangun antara pemerintah dengan DPRD dalam hal penetapan Perda APBD. Komunikasi intra-institusional berkaitan dengan koordinasi yang dilakukan oleh TAPD dan TA DPRD terkait dengan prioritas anggaran dan alokasi anggaran pembangunan yang dituangkan dalam

⁹ Riswandha Imawan, *Makalah Fungsi Perwakilan, Pembentukan Legitimasi dan Pengambilan Keputusan*. 1975

APBD. Berikut wawancara dengan Yoserizal Usman berkaitan dengan komunikasi intra-institusional sebagai faktor yang mempengaruhi proses pembentukan Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012;

“...menurut hemat saya, komunikasi menjadi satu-satunya kunci untuk memperbaiki pola penganggaran yang terjadi di Kota Pekanbaru agar keterlambatan penetapan Perda APBD tidak terulang lagi dimasa-masa yang akan datang karena berpotensi merugikan banyak pihak terutama masyarakat miskin dan anak-anak yang membutuhkan bantuan bidang pendidikan...”

Selain ketiga faktor dari aspek teoritis di atas, secara empirik ditemukan faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 yang mengalami keterlambatan penetapan dan berdampak luas pada kelangsungan pembangunan di Provinsi Riau, yaitu;

1. *Kualitas Sumber Daya Manusia DPRD*
2. *Kendala Internal Tata Tertib DPRD*
3. *Rekrutmen dan Keterwakilan Anggota DPRD Yang Rendah*
4. *Minimnya Partisipasi Masyarakat*
5. *Kondisi Sosio Politik yang berkembang*

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dikemukakan akhirnya dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun 2012 terdapat berbagai kepentingan baik ekonomi, sosial dan terutama kepentingan politik Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru Periode 2012-2017, hal itu ditandai dari proses tarik ulur kepentingan antara DPRD dan Pemerintah Kota Pekanbaru sehingga berdampak pada lambatnya penetapan Ranperda menjadi Perda APBD Kota Pekanbaru.
2. Bahwa faktor-faktor pembentukan Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 dipengaruhi oleh Stimuli Eksternal, Setting psikologis dan Komunikasi Intra-institusional. Secara empirik faktor-faktor yang mempengaruhi sinergisitas antara DPRD dan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam pembentukan Perda APBD Kota Pekanbaru Tahun 2012 adalah *Kualitas Sumber Daya Manusia DPRD, Kendala Internal Tata Tertib DPRD, Rekrutmen dan Keterwakilan Anggota DPRD Yang Rendah, Minimnya Partisipasi Masyarakat, Kondisi Sosio Politik yang berkembang.*

Saran-Saran

1. Sebelum kebijakan itu diputuskan hendaknya rencana kebijakan yang dibuat melibatkan kelompok masyarakat dan akademisi dalam rangka menjamin keberpihakan kebijakan bagi kepentingan masyarakat banyak. Kebijakan sebagaimana pernyataan teoritik pada bab sebelumnya hendaknya dihindari dari masalah sosial bukan atas dasar kemauan elit pembuat kebijakan.

2. Kebijakan publik yang dibuat hendaknya melalui mekanisme yang jelas yakni melalui musyawarah rencana pembangunan mulai dari tingkat yang paling bawah sampai tingkat tertinggi di pemerintahan jadi kebijakan itu benar-benar memiliki landasan yang kuat.
3. Kebijakan publik yang diputuskan hendaknya berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata melalui pertimbangan efisiensi dan efektifitas.
4. Kepentingan politik praktis dalam penyusunan APBD sebaiknya tidak boleh terlalu mendominasi penyusunan APBD, oleh sebab itu TAPD dan TA DPRD harus profesional dan proporsional menempatkan diri dalam hal penyusunan APBD milik rakyat itu.
5. Tarik ulur kepentingan sebaiknya dihindari agar penyusunan APBD dapat cepat selesai dan arah kebijakan yang disusun juga dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pelayanan publik bagi warga Kota Pekanbaru.

DAFTAR PUSTAKA

Abdulrahman Fathoni, 2006. *Metodologi Penelitian*. Rineka Cipta: Jakarta

Agung Djojosoekarto, dkk 2004. *Membangun Kapasitas Fungsi Anggaran DPRD*. Seknas Adkasi, Jakarta.

SUMBER LAIN

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah