

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**STUDI HUBUNGAN DPRD DAN EKSEKUTIF
DALAM PROSES PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH DI KOTA TUAL
(STUDI KASUS PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN RAPBD 2012)**



**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

RIDOLF MARTHEN WAREMRA

NIM. 017106565

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA

2014

ABSTRACT

STUDY OF CORRELATION OF REGIONAL HOUSE OF REPRESENTATIVE AND EXECUTIVE IN REGIONAL REGULATION PLAN ARRANGEMENT PROCESS AT TUAL TOWN, (CASE STUDY OF ARRANGEMENT OF REGIONAL EXPENDITURE AND INCOME BUDGET POLICY OF 2012).

Ridolf Marthen Waremra

Universitas Terbuka

ridolfwaremra@gmail.com

Keyword Assosiatif, Legislative , Eksekutive, Interaktif, Coalition

This research aims to (1). Explain the mechanism and process of drafting policies and laws and areas in the city of Tual, (2) Explain and interpret relationships between actors framers draft local regulations, particularly budgetary policy in the city of Tual, (3) Finding the various factors that cause lack of mechanisms for the drafting of regulations regional perspective on the relationship between the actors of public policy makers in the city of Tual.

This research is using qualitative approach to answer the research question purposed. The research informants are: Legislative Board at Tua Town (DPRD), regional government board (executive), and the community involved in regional regulation arrangement process about APBD 2012. This data analysis of qualitative research was conducted interactively and continue until complete by some steps: data collection, data reduction, data display, conclusion (drawing/verifying).

Relationship of local government and parliament in the discussion of the budget bill is in the framework of an associative process, namely the process of cooperation and agreement between individuals or between groups as a joint effort to achieve a common goal. This process is formed through a cooperative manner by the local government, building a coalition between the work unit area by the commission and the fraction that leads to the property by the budget committee of Parliament on the basis of correction

Perspective methods and means tersebut managed to reduce differences in the perception of the use of the authority which inhibits the interaction of the discussion of the draft budget, exploiting weaknesses and overall Council Budget Committee as well as the internal boxing to build partnerships through a coalition, so as to prevent controversy into open conflict, both internal and Parliament budget committee with local governments. Used in ways that ultimately directs the interaction into an associative process so that discussion can RAPBD running smoothly to set them into Tual City budget for Fiscal Year 2012 are set out in the Regional Regulation Tual Number: 01 / Parliament / II / 2012 on the Budget and Expenditure for Fiscal Year 2012.

ABSTRAK
STUDI HUBUNGAN DPRD DAN EKSEKUTIF DALAM PROSES PENYUSUNAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KOTA TUAL
(STUDI KASUS PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN RAPBD 2012)

Ridolf Marthen Waremra
Universitas Terbuka
ridolfwaremra@gmail.com

Kata Kunci : Assosiatif, Legislatif, Eksekutif, interaktif, koalisi

Penelitian ini bertujuan untuk (1). Menjelaskan mekanisme dan proses penyusunan rancangan kebijakan dan peraturan daerah di Kota Tual, (2) Menjelaskan dan menginterpretasikan hubungan antar aktor perumus rancangan peraturan daerah, khususnya kebijakan anggaran di Kota Tual, (3) Menemukan berbagai faktor yang menjadi penyebab kurang berjalannya mekanisme penyusunan rancangan peraturan daerah yang berperspektif hubungan antara aktor perumus kebijakan publik di Kota Tual.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan. Informan penelitian yaitu: Badan legislatif di Kota Tual (DPRD), Badan pemerintah daerah (eksekutif) dan Komunitas masyarakat yang terlibat dalam proses penyusunan peraturan daerah tentang APBD 2012. Kegiatan analisis data penelitian kualitatif ini dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas melalui beberapa langkah kegiatan secara sistematis, yakni *data collection, data reduction, data display, conclusions (drawing/verifying)*.

Hubungan pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan RAPBD ini berada pada kerangka proses asosiatif, yaitu proses kerjasama maupun persetujuan di antara orang perorangan atau antar kelompok sebagai suatu usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama. Proses ini terbentuk melalui cara kooperatif oleh pemerintah daerah, membangun koalisi antara Satuan Kerja perangkat daerah dengan komisi dan fraksi yang mengarah pada terjadinya akomodasi oleh panitia anggaran (Panggar) DPRD atas dasar koreksi

Perspektif metode dan cara tersebut berhasil meredam perbedaan persepsi akan penggunaan wewenang yang menghambat interaksi pembahasan Rancangan APBD, memanfaatkan kelemahan Panggar DPRD dan secara keseluruhan serta pengkotakan internal untuk membangun kerjasama melalui koalisi, sehingga dapat mencegah kontroversi menjadi konflik terbuka, baik di internal panitia anggaran DPRD maupun dengan pemerintah daerah. Cara-cara yang dipakai ini pada akhirnya mengarahkan interaksi ke dalam proses asosiatif sehingga pembahasan RAPBD dapat berjalan baik dan lancar untuk menetapkannya menjadi APBD Kota Tual Tahun Anggaran 2012 yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Tual Nomor : 01/DPRD/II/2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul **Studi Hubungan DPRD Dan Eksekutif Dalam Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Di Kota Tual**
(Studi Kasus Penyusunan Rancangan Peraturan RAPBD 2012)

Adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (Plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Tual, 16 Nopember 2014

Yang menyatakan



Ridolf Marthen Waremra

NIM. 017106565

LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Studi Hubungan DPRD Dan Eksekutif Dalam Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Di Kota Tual
(Studi Kasus Penyusunan Rancangan Peraturan RAPBD 2012)

Penyusun TAPM : Ridolf Marthen Waremra
NIM : 017106565
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Hari / Tanggal : 20 Desember 2014
Program Studi : Megister Administrasi Publik

Menyetujui :

Pembimbing I,



Dr. M. Yunus, MA

NIP. 197003011999031001

Pembimbing II,

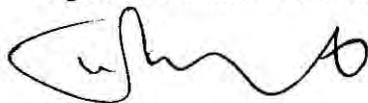


Dr. Suratina, MS.Ed

NIP. 195609021983012001

Mengetahui :

Kepala Bidang Ilmu/Program
Magister Administrasi Publik



Dr. Darmanto, M.Ed
NIP. 195910271986031003



Direktur Program Pascasarjana



Suciati, M.Sc, Ph. D
NIP. 19520213198532001

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

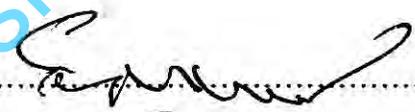
Nama : Ridolf Marthen Waremra
NIM : 017106565
Program Studi : Megister Administrasi Publik
Judul Tesis : Studi Hubungan DPRD Dan Eksekutif Dalam Proses Penyusunan
Rancangan Peraturan Daerah Di Kota Tual
(Studi Kasus Penyusunan Rancangan Peraturan RAPBD 2012)

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Komisi Penguji TAPM Program Pascasarjana Program
Studi Megister Administrasi Publik Universitas Terbuka Pada :

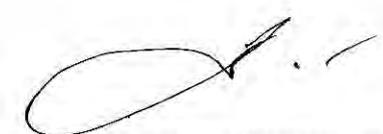
Hari / Tanggal : Sabtu, 20 Desember 2014

Waktu : Pukul 09.11-13.15 WIT

Dan dinyatakan LULUS
KOMISI PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji : 
Drs. C.B. Supartomo, M.Si

Penguji Ahli : 
Prof. Dr. Sam'un Jaja Raharja, M.Si

Pembimbing I : 
Dr. M. Yunus, MA

Pembimbing II : 
Dr. Suratinah, MS.Ed

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

LEMBAR LAYAK UJI

Yang bertanda tangan dibawah ini, Kami selaku pembimbing TAPM dari Mahasiswa,

Nama/NIM : Ridolf Marten Waremra/ 017106565
Judul TAPM : Studi Hubungan DPRD dan Eksekutif Dalam Proses
Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kota Tual
(Studi Kasus Penyusunan Rancangan Peraturan RAPBD
2012)

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa TAPM dari mahasiswa yang bersangkutan sudah selesai sekitar 100 % sehingga dinyatakan **sudah layak uji** dalam Ujian Sidang Tugas Akhir Program Magister (TAPM).

Demikian keterangan ini dibuat untuk menjadikan periksa

Langgur, 10 Nopember 2014

Pembimbing I



Dr. Muhammad. Yunus, MA.
NIP : 19591030198703 1 003

Pembimbing II



Dr. Suratiana, MS.Ed.
NIP : 19560902 198301 2 001

KATA PENGANTAR

Hormat, pujian dan syukur yang tak berkesudahan bagi Tuhan Yang Esa atas segala Rahmat KasihNya yang membimbing penulis melewati berbagai dinamika penyusunan Tugas Akhir Program Megister (TAPM) Pada Universitas Terbuka Program Studi Megister Administrasi Publik (MAP) dengan judul **“STUDI HUBUNGAN DPRD DAN EKSEKUTIF DALAM PROSES PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KOTA TUAL (STUDI KASUS PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN RAPBD 2012)”**.

Penulis menyadari sungguh bahwa dalam menyelesaikan tugas akhir ini penulis telah memperoleh banyak bantuan yang sangat berharga dari berbagai pihak. Untuk itu dengan segala hormat dan kerendahan serta ketulusan hati yang mendalam penulis menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Segenap Pengelola Program Studi Magister Administrasi Publik (MAP) Universtas Terbuka (UT) Pusat maupun UPBJJ-UT Ambon yang telah memberikan pelayanan yang maksimal kepada Penulis selama memperoleh pendidikan.
2. Seluruh Tutor Tutorial tatap muka dan Tutorial Online pada program studi Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka yang telah memberikan Ilmu pengetahuan bagi penulis
3. Dr. M. Yunus, MS selaku pembimbing I yang telah meluangkan waktu, pikiran, pengetahuan dan pembimbingan serta petunjuk kepada penulis sehingga TAPM dapat diselesaikan.
4. Dr. Suratinah, MS.Ed selaku Pembimbing II yang telah mendedikasikan waktu dan perhatiannya, memotivasi penulis dalam menyelesaikan Tugas Penulisan ini
5. Saudari Terkasih saya selaku Pengelola PPS-UT Tual-Malra Ibu Sin Somnaikubun/R yang dengan gigih memberikan motivasi bagi saya untuk dapat menyelesaikan pendidikan Pascasarjana pada almamater tercinta Universitas Terbuka.
6. Ketua DPRD, Wakil Ketua DPRD serta rekan-rekan DPRD Kota Tual Priode 2009-2014 yang telah memberikan dukungan dan informasi terkait dengan penelitian penulisan ini.

7. Sekwan DPRD kota Tual dan Kepala-kepala SKPD yang telah membantu penulis dalam penelitian penulisan ini.
8. Kedua Orang tua saya Matheos Waremra dan Welhelmina Waremra yang meskipun kini telah tiada namun nilai-nilai kehidupan dan keteladanan diri yang ditinggalkan bagi kami, menjadi motivasi dalam kehidupan penulis dalam meniti setiap perjuangan hidup penulis.
9. Istri tercinta Marlina Konoralma, yang setia menjadi penolong di setiap titian juang menuju kesuksesan yang tergapai.
10. Anak-anak Rudianto Atmojo Waremra, Riko Riharso Waremra, Rolina Wathoka Waremra, Gidion F.J Konoralma, Riviola Natalia Waremra dan Eki, Kace, Wendi dan Eli Renfaan serta Menatu dan cucu-cucu tercinta yang selalu memotivasi penulis dalam meniti pendidikan Pascasarjana pada almamater tercinta.
11. Sahabat-sahabat Mahasiswa Pascasarjana UPBJJ-UT Ambon Program Studi MAP, Lebih Khusus, Ibu Lis Dangeubun, Pa Poli Tapot, Ibu Iren, Ibu Lili, Ibu Endang dan semua teman-teman yang belum dapat saya sebutkan satu persatu.

Semoga Allah Tuhan yang Maha Esa selalu melimpahkan Berkah dan rahmat yang tiada taranya kepada semua pihak yang telah membantu sehingga terselesaikannya penulisan Tugas Akhir Program ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian TAPM ini masih terdapat kekurangan, untuk itu dengan segala kerendahan hati Penulis mengharapkan adanya kritik, saran yang konstruktif dari pembaca demi melengkapi penulisan ini

Semoga penulisan ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Terima Kasih.

Tual, 16 Nopember 2014

PENULIS

DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak	i
Lembar Pernyataan.....	iii
Lembar Persetujuan.....	iv
Lembar Pengesahan.....	v
Lembar Layak Uji.....	vi
Kata Pengantar.....	vii
Daftar Isi.....	viii
Daftar Tabel.....	ix
Daftar Gambar.....	x
Daftar Lampiran.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Kegunaan Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. Kajian Teori.....	14
B. Hubungan Eksekutif dan Legislatif di Daerah.....	27
C. Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Perumusan Peraturan Daerah sebagai Proses Legislatif.....	31
D. Kerangka Berpikir.....	37
E. Fokus Penelitian.....	39

BAB. III METODE PENELITIAN.....	41
A. Desain Penelitian.....	41
B. Informan.....	42
C. Instrumen Penelitian.....	43
D. Prosedur Pengumpulan Data.....	43
E. Metode Analisis Data.....	46
BAB. IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	49
A. Kondisi Objektif Pemerintah Daerah Kota Tual	49
B. Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Tual.....	54
C. Proses Perumusan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) 2012 Kota Tual.....	61
D. Konteks Hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Pembahasan Rancangan APBD Kota Tual Tahun 2012.....	78
E. Berbagai Faktor yang Melatarbelakangi Hubungan DPRD dan Eksekutif dalam Penyusunan RAPBD 2012	107
BAB V PENUTUP.....	117
A. Kesimpulan.....	120
B. Saran.....	120
DAFTAR PUSTAKA.....	123
Lampiran.....	128

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Tual.....	55
Tabel 2. Susunan Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Tual.....	59
Tabel 3. Panitia Anggaran DPRD Kota Tual.....	62
Tabel 4. Komposisi Anggota DPRD Berdasarkan Komisi Kota Tual Periode 2009 - 2014.....	65
Tabel 5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Tual Tahun Anggaran 2012.....	83

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar.1 Model sistem politik oleh David East.....	20
Gambar.2 Kerangka Berpikir Penelitian Hubungan Kelembagaan DPRD dan Eksekutif dalam Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (APBD).....	39
Gambar.3 Proses Pembahasan Rancangan APBD Kota Tual...	76

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran. 1 Pedoman wawancara.....	128
Lampiran. 2 Transkrip Hasil Wawancara.....	129
Lampiran. 3 Surat Keterangan UPBJJ-UT Ambon No. 813/UN31.51/L/2012 Tanggal 10 Oktober 2012 Surat Ijin Penelitian Kepala Badan KESBANGPOL dan LINMAS Kota.167/18/X/SIP/BKBPPM/2012, Tanggal, 17 Oktober 2012.....	138
Lampiran. 4 Surat Keterangan Selesai Penelitian Penelitian Kepala Badan KESBANGPOL dan LINMAS Kota.167/18/X/SIP/BKBPPM/2012, Tanggal, 17 Oktober 2012.....	139
Lampiran . 5 Biodata Peneliti	140

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Konteks dan konsep keterkaitan kelembagaan dalam proses penyusunan kebijakan publik sejak dekade tahun 1980-an telah menjadi perhatian para pakar, terutama berkenaan dengan pertimbangan rasionalitas lembaga dan aktor yang terlibat dalam proses penyusunan kebijakan tersebut. Lindbloom (1959) menyebutkan bahwa "persoalan ini kerap kali bersentuhan dengan permasalahan politik kebijakan publik, di mana antara aktor perumus kebijakan selalu menempatkan sumber daya kebijakan yang dimilikinya sebagai bagian sentral perhatian. Hal ini meliputi hampir seluruh bagian dalam proses penyusunan kebijakan publik pada segi kehidupan mana saja, baik di bidang sosial, ekonomi, politik maupun bidang kesehatan, pendidikan dan sebagainya.

Salah satu kebijakan publik yang selalu mewarnai perdebatan dimaksud oleh para pakar tersebut di atas adalah kebijakan berupa Rancangan Peraturan Daerah yang dirumuskan oleh para aktor yang terlibat baik di tingkat nasional maupun di tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota. Persoalan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah atau biasa dikenal dengan proses legislasi di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat selalu mempersoalkan tentang kerangka dasar penyusunannya, hubungan ekonomi dan politik terhadap peraturan daerah yang ada serta keterkaitan

kelembagaan antara perumus kebijakan yang ada. Hal ini seperti banyak dianalisis melalui pendekatan kelembagaan dalam proses penyusunan kebijakan ataupun dalam proses formulasi kebijakan publik. (Dye, 2000).

Hubungan kelembagaan dalam proses penyusunan kebijakan publik, termasuk di dalam proses penyusunan kebijakan Rancangan Peraturan Daerah paling tidak selalu menuai konflik antara pihak Pemerintah Daerah dan lembaga Legislatif, baik secara laten maupun nyata yang disebabkan oleh akar permasalahan yang memang sudah lazim terjadi seperti banyak disinggung oleh para pakar. Tetapi tidak menjadi lazim apabila proses hubungan kelembagaan tersebut menjadi semakin runyam dan pada akhirnya membuat proses legislasi tertunda bahkan bergeser dari substansi permasalahan aturan yang sesungguhnya. Hal ini banyak terjadi dalam konteks penyusunan kebijakan Rancangan Peraturan Daerah di mana-mana yang umumnya disebabkan oleh permasalahan interaksi dan hubungan kelembagaan aktor penyusun rancangan kebijakan itu. Lebih daripada itu permasalahan proses penyusunan rancangan peraturan daerah yang terkait dengan penyusunan Anggaran Pendapatan Daerah yang menuai konflik yang lebih serius, oleh karena berbagai kepentingan politik di dalamnya.

Fenomena menarik yang perlu diangkat dalam kaitan ini adalah proses penyusunan kebijakan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja pada umumnya selalu bermuara pada masalah serius di sekitar permasalahan besaran anggaran dan siapa penanggungjawab kegiatan serta pada wilayah mana anggaran itu dikucurkan..

Hal ini dalam politik kebijakan publik secara internal dan eksternal banyak dipengaruhi oleh konflik kepentingan aktor yang biasanya berujung pada disharmoni baik secara internal kelembagaan dewan maupun antar birokrasi dan legislatif. Permasalahan seperti ini secara relatif juga tercermin dari proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat dengan APBD di Kota Tual, di mana antara aktor perumus kebijakan publik seperti itu seringkali menghadapi masalah pada saat pembahasan mata anggaran, hingga pada terjadinya konflik dan bahkan *deadlock* pembahasan anggaran untuk periode tertentu. Meskipun saat ini kondisi penyelenggaraan dan penyusunan peraturan anggaran pemerintah telah dilakukan berdasarkan pendekatan anggaran berbasis kinerja, tetapi dalam faktanya masih menuai berbagai macam permasalahan tertentu yang muncul akibat pola keterkaitan kelembagaan aktor yang ada.

Permasalahan tersebut terkait dengan analisis yang disimpulkan oleh Kamelus, Suhirman, dan Ludwig (2004) yang melakukan studi melalui program GTZ PROMIS Nusa Tenggara baru-baru ini yang menandakan bahwa persoalan menjadi bertambah kompleks bila dikaitkan dengan proses penyusunan anggaran daerah yang masalah dana dekonsentrasi yang jumlahnya relatif besar, tetapi transparansi baik jumlah maupun sasarannya masih sering dipertanyakan.

Bahkan para perencana di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah pun hampir tidak memperoleh informasi yang memadai mengenai besaran dana dekonsentrasi maupun sasaran programnya.

Pada dasarnya di Indonesia sendiri sejak tahun 2002 perencanaan penganggaran jangka menengah telah menjadi salah satu isu penting dalam

reformasi kebijakan publik di Indonesia. Semenjak tahun 2002, di Indonesia telah dipopulerkan penganggaran kinerja, atau *performance budgeting* yang menganut prinsip anggaran surplus/defisit. Lebih penting lagi, penganggaran kinerja menggunakan pendekatan partisipatif. Namun, reformasi tersebut belum secara signifikan dapat mengatasi "penyakit lama", yakni *ego sektoral* serta *keterisolasian* antara perencanaan dan penganggaran. Dalam konteks ini hubungan eksekutif dan legislatif dalam konteks penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat dengan (APBD), dapat menjadi kekuatan dan kelemahan dalam mewujudkan cita-cita penganggaran kinerja yang dimaksud.

Dalam kaitannya dengan proses pelaksanaan anggaran pemerintah, maka sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat dengan DPRD mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dalam melaksanakan kewenangan untuk mengatur, pemerintah daerah dan DPRD perlu merumuskan kebijakan publik. Berdasarkan Undang-undang, proses perumusan kebijakan publik dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Dalam proses perumusan kebijakan publik akan terjadi hubungan antara masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan daerah dan antara institusi penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian dapat dipahami bahwa salah satu faktor yang menunjang keberhasilan otonomi akan sangat terkait dengan hubungan atau interaksi antar organisasi yang tercipta solid sebagai wujud otonomi

daerah, dalam hal ini terutama interaksi antara lembaga penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD sebagai lembaga atau institusi perumus kebijakan dan yang menetapkan kebijakan publik. Misalnya di Kota Tual konteks hubungan DPRD dan pemerintah daerah dalam proses perumusan rancangan peraturan daerah memiliki keunikan tersendiri, diantaranya lebih adaptif dan komprehensif.

Berbagai masalah terkait dengan persoalan interaksi pihak pemerintah daerah yang seringkali dirumuskan lewat pembahasan Satuan Kerja Perangkat Daerah, selanjutnya disingkat dengan SKPD di tingkat eksekutif dengan anggota legislatif di Kota Tual seringkali ditemukan adanya perdebatan dan dialog yang berujung pada penundaan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, terutama terkait dengan rancangan APBD. Akibatnya proses yang semestinya telah disahkan pada akhir tahun berjalan terkadang ditetapkan tatkala anggaran tahun depan seharusnya telah dilakukan.

Fenomena tersebut kemungkinan besar akan mengganggu dinamika, bahkan dapat menurunkan kinerja Walikota Tual, dilihat dari sudut pemanfaatan waktu yang akan digunakan untuk menyelesaikan sebuah program seperti yang dituntut dalam pembahasan di tingkat SKPD pemerintah daerah. Sementara itu dialog di tingkat legislatif Kota Tual cenderung menjadi sebuah arena yang dalam konteks kebijakan publik seringkali tergiring pada proses debat dan kompromi yang mungkin saja dapat mengganggu program dalam RKA masing-masing SKPD yang telah dibahas.

Pada sisi lain keberpihakan kepada masyarakat seringkali menjadi target bagi kedua lembaga perumus kebijakan penganggaran tersebut. Dalam perspektif penyusunan APBD Kota Tual, maka isu keberpihakan pada masyarakat menjadi ramai dan diusung sebagai upaya untuk memastikan bahwa legislatif dan eksekutif cenderung berpihak pada masyarakat yang dituangkan dalam kebijakan anggaran yang dirumuskan. Tetapi yang terjadi dalam realitasnya kemungkinan pergeseran kearah non masyarakat dalam perspektif kebijakan Rancangan APBD sangat besar, oleh karena telah melalui proses perdebatan yang mungkin pula berada dalam dimensi kesepakatan dan juga kompromi.

Penelitian mengenai hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah berupa kebijakan anggaran daerah pada dasarnya sudah banyak dikaji. Namun jika dikaitkan dengan persoalan bagaimana pola keterkaitannya dan mekanisme yang seharusnya dibangun untuk merumuskan kebijakan rancangan peraturan penganggaran yang lebih partisipatif dalam konteks hubungan keduanya, maka dalam proses penyusunan anggaran terhadap kinerja kepala daerah merupakan penelitian yang masih banyak diperdebatkan.

Beberapa penelitian mengenai hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Brownell, McInnes dan Indriantoro dalam Sukardi (2004) yang menemukan adanya hubungan positif dan signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja manajerial. Berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan Milani (1975); Brownell

dan Hirst (1986) dalam Sukardi (2004), dimana mereka menemukan hasil yang tidak signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial, hal ini terjadi karena hubungan partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial tergantung pada faktor-faktor situasional atau lebih dikenal dengan istilah variabel kontingensi (*Contingency Variable*).

Bagaimana meningkatkan ketanggapan dan komitmen keberpihakan para pemeran perencanaan dan penganggaran terhadap aspirasi masyarakat, terutama masyarakat miskin dan golongan ekonomi lemah? Hal ini diantaranya sangat dipengaruhi oleh konteks interaksi lembaga penyusun dan perumus kebijakan penganggaran di daerah, termasuk di Kota Tual. Proses perencanaan yang partisipatif saja tidak sepenuhnya menjamin tanpa kesadaran etik, sanksi yang jelas dan tegas bagi mereka yang melanggar ketentuan, serta komitmen politik yang dituangkan dalam bentuk kebijakan anggaran dan program jangka menengah yang disertai dengan indikator-indikator yang eksplisit dan terukur yang menunjukkan keberpihakan tersebut.

Berdasarkan hal itu, maka dapat dipastikan bahwa salah satu sisi interaksi yang diamanatkan UU No.32/2004 dalam proses formulasi kebijakan (fungsi mengatur) adalah pada saat penyusunan kebijakan publik yang berkaitan dengan anggaran daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Proses interaksi kedua lembaga tersebut dalam proses penyusunan APBD merupakan salah satu proses interaksi yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah,

mengingat APBD merupakan cermin perwujudan komitmen penyelenggara pemerintahan daerah dalam pemanfaatan dana publik untuk kepentingan masyarakat daerah.

Dengan demikian proses hubungan kedua lembaga tersebut dalam proses perumusan rancangan peraturan daerah berupa dokumen APBD, dilihat dari sisi kajian penyusunan kebijakan publik akan dikaitkan dengan proses dan mekanisme penyusunan Perda, khususnya menyangkut penetapan APBD yang diatur menurut UU No.32/2004, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 (PP No. 58/2005) tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 (Permendagri No. 13/2006) tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 (Permendagri No. 26/2006) tentang Pedoman Penyusunan APBD 2007

Jika ditinjau dari sisi legal formal dalam penetapan Perda tentang APBD, interaksi antara kedua institusi Pemerintahan Daerah baik legislatif maupun eksekutif di Kota Tual sesungguhnya telah dimulai pada tahapan perumusan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) APBD, sampai pada pembahasan rancangan APBD sesuai dengan PP No.58/2005 dan Permendagri No. 26/2006. Seperti yang diamanatkan PP 58/2005 dan Permendagri 13/2006 bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat

untuk masyarakat. Oleh karena itu penyusunan APBD sebagai kebijakan publik yang mencerminkan aspirasi masyarakat dan *stakeholder* daerah, harus dilandasi prinsip demokrasi, transparansi, akuntabel serta memenuhi aspek keadilan bagi masyarakat daerah.

Dalam kenyataannya seringkali terjadi ketidakpuasan *para-stakeholders* terhadap kebijakan APBD yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Ketidakpuasan tersebut ada yang disampaikan melalui berbagai kritik namun juga ada yang hanya sebatas demonstrasi masyarakat di berbagai tempat.

Pada umumnya kritikan atau ketidakpuasan tersebut disebabkan oleh karena menurut penilaian mereka terhadap APBD tidak mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang ada. Hal ini memberikan indikasi kuat akan adanya pola hubungan yang tidak simetrik dan cenderung kurang seimbang dari hubungan kelembagaan antara legislatif dan eksekutif.

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa rancangan peraturan tentang anggaran dinilai lebih mewakili kebutuhan pemerintah daerah dan DPRD daripada masyarakat, sebab aspirasi *stakeholders* yang disampaikan melalui jalur formal dalam penyusunan kebijakan umum dan rancangan anggaran cenderung terabaikan pada saat adanya hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan rancangan akhir. Hal tersebut merupakan wujud pengabaian terhadap aspirasi-aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat. Hal ini banyak terjadi di berbagai

kabupaten kota termasuk di Kota Tual dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah tentang anggaran daerah.

Di sisi lain bahwa terdapat proses tawar menawar (*bargaining*) antara aktor-aktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kekuasaan dan kewewenangan yang dilaksanakan bukan untuk menyinkronkan kepentingan rakyat namun digunakan untuk meraih kepentingan (*interest*) dan kekuasaan (*power*) itu sendiri. Beberapa kasus di Indonesia pengaruh aktor-aktor elite dalam proses pembuatan kebijakan sangat kuat sehingga pilihan terhadap nilai-nilai tertentu sebelum kebijakan diputuskan melalui perspektif elit lebih sering muncul dari pada nilai-nilai tertentu yang dikehendaki oleh publik. Dapat dikatakan proses perumusan kebijakan yang elitis atau terlalu didominasi oleh para elit menyebabkan keputusan-keputusan lebih mengedepankan atau mencerminkan keinginan elit pembuat kebijakan daripada kebutuhan masyarakat.

Pada sisi lain terdapat indikasi bahwa berbagai tuntutan dan harapan agar dibuka ruang dalam partisipasi masyarakat dalam penyusunan berbagai kebijakan publik memang selalu mengemuka. Diantaranya disebabkan karena selama ini proses penyusunan kebijakan publik terutama kebijakan anggaran tidak banyak diketahui masyarakat yang cenderung tertutup dan selalu didominasi oleh elit daerah (*elitist*). Dalam konteks penyusunan rancangan ini cukup berbahaya sebab seperti dipahami bahwa jika konteks dominasi lebih mengedepan akan dapat mengakibatkan dan menghasilkan dokumen anggaran yang tidak representatif.

Jika kita memperhatikan gambaran fenomena tersebut maka diperlukan kajian sistematis untuk mencari akar permasalahan baik secara teoritik maupun empirik terhadap pola hubungan kelembagaan DPRD dan Kepala Daerah dalam proses penyusunan kebijakan dan rancangan peraturan daerah yang difokuskan pada rancangan kebijakan anggaran di Kota Tual.

B. Rumusan Masalah

Latar belakang terhadap permasalahan kisruh hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam proses perumusan anggaran tentu saja terjadi hampir dalam setiap kelembagaan pemerintahan daerah. Penelitian ini merumuskan masalah pokok penelitian bahwa terdapat indikasi beberapa usulan program pembangunan yang termuat dalam hasil musyawarah perencanaan pembangunan, yang selanjutnya disingkat dengan MUSRENBANG tidak dapat diakomodir dalam proses penyusunan rancangan kebijakan APBD Kota Tual terutama pada tahun 2012. Hal tersebut diputuskan setelah adanya proses pembahasan Pemerintah Daerah dan DPRD, berarti setelah terjadinya proses hubungan kelembagaan yang tidak lagi memperhatikan aspirasi masyarakat yang sebenarnya.

Berdasarkan hal ini maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana proses penyusunan rancangan peraturan daerah, khususnya pada proses penyusunan rancangan peraturan (kebijakan) APBD Kota Tual?
2. Bagaimana hubungan kelembagaan perumus rancangan peraturan daerah (RAPBD 2012) aktor DPRD dan Pemerintah Daerah di Kota Tual?
3. Faktor apa yang melatarbelakangi terjadinya perdebatan dalam hubungan antara aktor perumus rancangan peraturan daerah, khususnya kebijakan anggaran di Kota Tual?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan gambaran makro permasalahan yang dikemukakan di atas adalah pertanyaan dan ruang lingkup penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan mekanisme dan proses penyusunan rancangan kebijakan dan peraturan daerah di Kota Tual.
2. Menjelaskan dan menginterpretasikan hubungan antar aktor perumus rancangan peraturan daerah, khususnya kebijakan anggaran di Kota Tual.
3. Menemukan berbagai faktor yang menjadi penyebab kurang berjalannya mekanisme penyusunan rancangan peraturan daerah yang berperspektif hubungan antara aktor perumus kebijakan publik di Kota Tual.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dilakukannya penelitian ini adalah terdapat dua hal, yaitu:

1. Secara Teoritik

Menjelaskan dan mengembangkan teori terutama pada aspek perumusan kebijakan publik yang diangkat dengan kasus hubungan antara aktor perumus kebijakan dan rancangan peraturan daerah di Kota Tual. Dengan demikian penelitian ini memberikan kontribusi teoritik terhadap sebuah tahapan proses kebijakan publik, yaitu pada tahapan perumusan kebijakan melalui studi perumusan peraturan daerah, khususnya pada kebijakan anggaran.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini meningkatkan sinergitas antar aktor yang terlibat dalam proses perumusan peraturan daerah dan kebijakan publik khususnya dalam kaitannya dengan mekanisme penyusunan kebijakan anggaran di daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

Dalam bagian ini dikemukakan beberapa perspektif teori yang menjadi acuan dalam mengembangkan dan mengoperasionalkan kegiatan penelitian yang sudah dibebankan pada bab sebelumnya.

1. Konsep Kebijakan Publik

Pendapat pakar yang dalam hal ini sebagaimana diketengahkan oleh Dunn (2000) yang juga merupakan seorang pakar dalam kebijakan publik menjelaskan bahwa secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy*” berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan Latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sanskerta *polis* (negara kota) dan *pur* (kota) yang dikembangkan dalam bahasa latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris *policie*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Thoha (1999 : 58) menyatakan bahwa ”kebijakan (*policy*) disatu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan insentif.” Selain itu Lasswell dan Kaplan (dalam Thoha, 1999) memberikan definisi tentang ”kebijakan sebagai sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah (*a projected profram of goal, value and practices*).”

Menurut Anderson (dalam Winarno, 2002) bahwa "kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Di sisi lain bahwa dalam konteks pemerintahan, makna kebijakan umumnya terkait dengan kebijakan publik. Hal ini juga termasuk kebijakan otonomi daerah, yang juga termasuk dalam kebijakan publik. Terkait dengan pengertian kebijakan publik, Yenkin (dalam Howlett dan Rames, 1995) mengatakan bahwa: "*public policy is asset actors concerning of interrelated decisions taken by political actor or group of the selection of goals and the means of achieving the within a specified situation where those decision should inprincible be within the power of those actors to achieve.*"

Hal ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berhubungan dilaksanakan oleh aktor atau sekelompok aktor politik sesuai dengan tujuan yang telah diseleksi dan bermaksud untuk mencapainya dalam situasi khusus dimana keputusan-keputusan itu secara prinsip berada pada kekuasaan atau kewenangan para aktor.

Ahli lain seperti diketengahkan pula oleh Dye (1981), yang mengemukakan bahwa kebijakan publik menyangkut "*Whatever government chooses to do or not to do.*" Hal ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan pilihan apapun oleh pemerintah, baik untuk melaksanakan sesuatu maupun untuk tidak melaksanakan sesuatu. Pengertian ini menyamakan kebijakan pemerintah dengan tindakan-tindakan pemerintah, dan memandang setiap pilihan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sudah tentu memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Pengertian ini menonjolkan kebebasan pemerintah untuk memilih melaksanakan sesuatu dan yang oleh pemerintah dipilih untuk tidak dilakukan.

Sementara itu Edward dan Sharkansky dalam Wahab (1997) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah: *important ingredients of program... the implementation of intention and rules. "What government say and do or do not do ... it is goals or purpose of government programs.... the"* Pendapat ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah atau tidak dilakukan... ia adalah tujuan-tujuan atau maksud dan program-program pemerintah... bahan-bahan penting dan program... penerapan dan niat dan peraturan-peraturan.

Lebih dari itu bahwa ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan, dapat dibedakan dalam dua kelompok.

Pertama, pendapat yang memberi penekanan pada kebijakan pemerintah sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud tertentu. Mewakili pandangan ini adalah Eulau dan Prewitt (dalam Jones, 1994) yang mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah "*A standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both... those who make it and those who abide by it.*" Definisi ini menjelaskan bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Kedua, pendapat yang memandang kebijakan pemerintah memiliki akibat yang bisa diramalkan; jika X dikerjakan pada waktu W-1, maka Y akan dihasilkan pada W-2. Mewakili pandangan ini adalah Pressman dan Wildavsky dalam Wahab (1997) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*A hypothesis containing initial conditions*

and predicted consequences.” Hal ini berarti bahwa suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Dari berbagai pengertian yang dikemukakan di atas, ada kesamaan pandangan bahwa kebijakan publik adalah tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Kata pemerintah di sini menjadi ciri khas yang membedakan kebijakan pemerintah dari kebijakan lainnya.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Anderson (dalam Wahab, 1997) mengemukakan bahwa kebijaksanaan (negara) adalah “kebijaksanaan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah.” Lebih jauh Anderson (dalam Wahab, 1997) mengatakan hal ini memberi implikasi:

- a. Kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau dengan kata lain bahwa kebijakan itu harus berorientasi kepada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud melakukan atau akan mengatakan sesuatu.
- d. Kebijakan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan bentuk tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu atau bersifat negatif, dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk melakukan sesuatu; dan
- e. Bahwa kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Pada prinsipnya permasalahan kebijakan publik selalu diawali dengan adanya perumusan kebijakan, yang merupakan faktor sangat menentukan dalam implementasi dan evaluasi kebijakan.

Menurut Parson (dalam Putra, 2001), secara metodologis klasifikasi pendekatan dalam formulasi kebijakan publik terdiri dari lima (5) pendekatan sebagai berikut.

1. *Power approach to policy making*, pendekatan formulasi kebijakan yang dipahami sebagai sebuah pengambilan keputusan merupakan sebuah proses yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan.
2. *Rationality and policy making*, pendekatan rasionalitas dalam proses pembuatan kebijakan publik yang bertumpu pada rasionalitas ekonomis (pembahasan yang mendalam atas perhitungan-perhitungan dampak ekonomis bila kebijakan tersebut diterapkan) dan rasionalitas birokratis (bertumpu pada efisiensi dan efektivitas kinerja birokrasi).
3. *Public choice approach*, pendekatan yang berangkat dari pandangan kekuasaan dalam birokrasi yang pada kenyataan cenderung menjadi pelayan bagi dirinya sendiri.
4. *Personality*, pendekatan pembuatan kebijakan publik yang dikaji dan terfokus pada sesuatu yang ada pada benak individu atau kelompok orang si pembuat kebijakan publik.
5. *Formatio Cognation and inn processing in policy making*, yang merupakan pendekatan proses pembuatan kebijakan publik dari sudut pandang psikologis dan ilmu informasi.

Di sisi lain Tjokroamidjojo (1988) membedakan pengertian pembuatan kebijakan, dengan menyatakan pembentukan kebijakan atau *policy formulation* sering pula disebut *policy making* dan ini berbeda dengan pengambilan keputusan (*decision making*). Menurutnya, pengambilan keputusan adalah pengambilan pilihan suatu alternatif dan berbagai alternatif. Pembuatan kebijakan (*policy making*) meliputi banyak pengambilan keputusan.

Oleh karena penelitian ini memfokuskan bahasannya pada aspek proses perumusan rancangan kebijakan atau peraturan daerah, maka dalam memahami formulasi kebijakan publik, juga perlu mengetahui model-model perumusan

kebijakan publik yang telah banyak digunakan selama ini oleh negara/lembaga/institusi dalam menetapkan keputusannya.

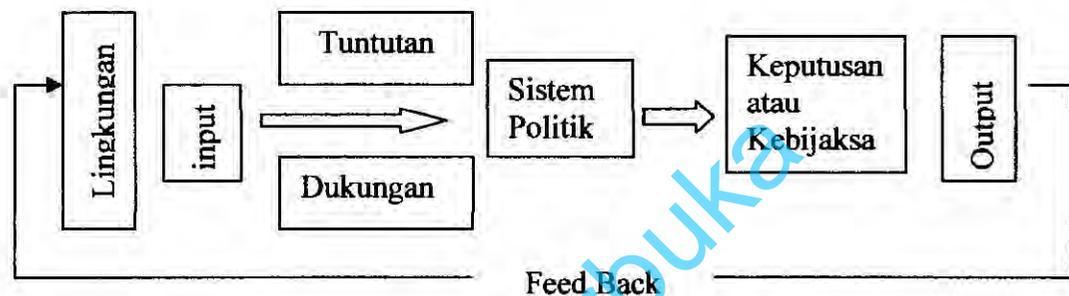
Menurut Dye (2000), setidaknya terdapat sembilan model formulasi kebijakan, yaitu: model sistem, model elite, model institusional, model kelompok, model proses, model rasional, model inkremental, model pilihan publik, dan model teori permainan.

Untuk kepentingan analisis lebih lanjut, maka dalam penyajian teori ini, tidak semua model tersebut dibahas, dan hanya disajikan lima model perumusan kebijakan, yaitu model sistem, model elite, model institusional, model kelompok dan model proses.

Pertama, model sistem. Model ini sebenarnya merupakan perkembangan dari teori sistem Easton (dalam Agustino, 2006). Menurutnya, suatu kebijakan tidak mungkin berwujud dalam ruang vakum tetapi ia menjadi suatu kebijakan oleh karena interaksinya dengan lingkungan sekitar. Karena itu, kebijakan yang ditawarkan oleh model ini ialah model formulasi kebijakan yang berangkat *output* suatu lingkungan atau sistem yang tengah berlangsung. Dalam pendekatan ini dikenal tiga instrumen penting untuk memahami proses pengambilan keputusan sebuah kebijakan: *input*, *feedback*, dan lingkungan itu sendiri. Perlu dipahami pula di sini bahwa input kebijakan publik dalam konteks model sistem tidak hanya berupa tuntutan dan dukungan tetapi juga pengaruh lingkungan sekitar yang menekannya. Selain itu, umpan balik (*feedback*) menjadi hal penting lain selain ketiga komponen tersebut.

Menurut Easton (dalam Agustino, 2006) bahwa kebijakan harus dipandang sebagai suatu sistem politik "*the political system*". Sebagai sistem politik, maka di

dalamnya terdapat *input* yang bertindak sebagai pendukung kehidupan sistem tersebut. Proses yang mengubah *input* menjadi *output*, yang pada gilirannya menimbulkan akibat terhadap sistem dan lingkungan di mana sistem itu berada. Politik sistem tersebut dapat dilihat pada Gambar 1 berikut.



Gambar 1. Model sistem politik

Sumber: Easton, dalam Agustino (2006)

Pada diagram tersebut, Easton menjelaskan bahwa lingkungan menjadi salah satu unsur penting dalam sistem tersebut yang memiliki dua aspek penting yaitu tuntutan dan dukungan. Lingkungan inilah yang menjadi input dalam sistem tersebut. “Tanpa *input* suatu sistem politik tidak bisa berlangsung dan tanpa *output* kita tidak bisa mengenali apa yang dilakukan oleh sistem politik.”

Kedua, model Elite. Model ini menyatakan bahwa proses formulasi kebijakan publik merupakan abstraksi dari keinginan elite yang berkuasa. Hal ini secara teoretik dapat dirujuk dalam konteks teori politik konvensional yang mengatakan bahwa dalam masyarakat hanya terdapat dua kelompok masyarakat. Kelompok

masyarakat pertama adalah kelompok masyarakat yang berkuasa; yang biasanya jumlahnya lebih sedikit daripada kelompok masyarakat yang kedua, yaitu kelompok masyarakat yang dikusai. Kelompok masyarakat pertama, yang terdiri atas elite yang berkuasa menyatakan bahwa kenyataan yang berlangsung dalam dunia riil pragmatis bahwa pemegang kekuasaan politiklah yang akan melaksanakan tugas formulasi kebijakan. Dalam teori ini juga tergambar jelas bagaimana kebijakan yang dihasilkan hampir dapat dipastikan akan berwarna kepentingan elite-elite yang berkuasa dibandingkan dengan kebutuhan dan tuntutan publik.

Ketiga, model Kelompok. Formulasi kebijakan publik model kelompok sesungguhnya abstraksi dari konflik kepentingan antar kelompok atau antar partai dalam suatu institusi atau pemerintahan dalam menetapkan kebijakan publik. Konflik ini, yang bisa disebut sebagai konflik konstruktif, kemudian berusaha untuk menemukan kesetimbangan (titik kompromi) antara kepentingan-kepentingan yang sedang diperjuangkan oleh para kelompok/partai yang tengah berjuang mempertahankan pengaruhnya. Dalam konteks ini, para pakar kebijakan publik mengatakan bahwa ketika pemerintah hendak memutuskan suatu keputusan politik akan banyak pertikaian kepentingan yang menyertai keputusan tersebut, khususnya konflik kepentingan partai-partai yang berusaha untuk mempertahankan posisi/wajahnya di mata publiknya.

Keempat, Model Proses. Dalam model ini kebijakan publik dimaknai sebagai suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian kegiatan (yang berproses)

yang berujung evaluasi kebijakan publik. Secara singkat model ini menyatakan bahwa dalam memformulasi kebijakan ada standar yang seharusnya dilakukan oleh para formulator kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan minimal sesuai dengan apa yang hendak dicapai.

Kelima, Model Inkremental. Model inkremental merupakan model formulasi kebijakan yang "melanjutkan" atau "memodifikasi" kebijakan-kebijakan yang tengah berlangsung ataupun kebijakan-kebijakan yang telah lalu. Karena pendekatannya yang terlalu sederhana dan praktis, maka banyak para pakar yang juga menyebut model inkremental ini dengan Model Praktis. Model inkremental banyak digunakan oleh negara-negara berkembang oleh karena pemerintah-pemerintah negara berkembang selalu saja berhadapan dengan pelbagai problem dari keterbatasan waktu untuk menyelesaikan permasalahan yang terus berkembang, keterbatasan data yang dimiliki, dan keterbatasan dana.

Setelah perumusan kebijakan dilalui, maka tahap selanjutnya dalam siklus kebijakan adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak terhadap tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks

yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil.

Pelaksanaan kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada sekedar pembuatan kebijakan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran berbagai keputusan politik, kedalam mekanisme prosedur secara rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan juga menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Hal ini juga ditegaskan oleh Wahab (1997) bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Selain itu terdapat kesenjangan yang ditemukan dalam implementasi kebijakan, yaitu suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai. Implementasi kebijakan, menurut Wahab (1997), bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, menyangkut masalah konflik. Dalam pandangan Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab 1997) implementasi berarti:

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat.

Pada sisi lain berkaitan dengan makna implementasi kebijakan, Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (1997 :56) mendefinisikannya sebagai: Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Bagi Meter dan Horn dalam Wahab (1997 :) menjelaskan bahwa

"implementasi kebijakan adalah sebagai berikut tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Berdasarkan definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut (minimal) tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan (3) adanya hasil kegiatan. Berdasarkan uraian ini dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, di mana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart (2000) bahwa "implementasi merupakan suatu proses sekaligus suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Hal ini tidak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Grindle (1980 : 89) sebagai berikut."Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action program* dan *individual projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.

Banyak faktor yang mendukung berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan, oleh karena itu aktivitas dalam implementasi acapkali menghadapi masalah atau kendala maupun tantangan. Jones (1994) mengemukakan tentang tiga kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program implementasi kebijakan, yaitu "*Organization, Interpretation, Application*". Tiga kegiatan itu merupakan pilar/dimensi dari implementasi kebijakan, yang rinciannya adalah sebagai berikut.

a. Organization

Organization yang dimaksudkan oleh Jones (1994) adalah "*The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a program into effect.*" Bila dicermati dari dimensi organisasi ini, Jones menempatkan dimensi organisasi sebagai wadah, tempat pelaksanaan kebijakan diorganisir sehingga kebijakan dapat dioperasikan. Pendapat ini memandang implementasi dari dimensi organisasi sebagai bentuk pelaksanaan pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit kerja serta metode untuk menjadikan suatu kebijakan dapat dilaksanakan. Terkait dengan hal itu, Sukarno (2000: 1) mengemukakan "Organisasi merupakan sekelompok manusia yang berserikat untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi terdiri dari komponen manusia, pekerjaan, hubungan dan lingkungan. Dan manusia merupakan pemeran utama dalam setiap organisasi."

b. *Interpretation*

Interpretation menurut Jones (1994) adalah “*The translation of program language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plan and directives.*” Dalam dimensi ini, Jones mengedepankan elemen interpretasi dalam bentuk menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarah yang tepat dan dapat diterima serta dapat dilaksanakan. Rencana yang kongkrit akan memudahkan para pelaksana dalam memahami pekerjaan yang diberikan kepadanya, dan selanjutnya dibutuhkan keinginan atau tekad para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan itu. Elemen inilah yang mewujudkan jaringan yang dibangun dalam organisasi.

c. *Application*

Menurut Jones (1994: 324), “*Application is the routine provision of services, payments, or other agreed upon program objectives or instrument.*” Maksudnya, aplikasi sebagai ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program. Menurut kamus Webster’s kata “*application*” diartikan sebagai “*the act of applying or laying on,*” yaitu tindakan pemakaian atau penerapan. Dalam pelayanan, aplikasi mengacu pada pelaksanaan pekerjaan yang meliputi penyediaan barang dan jasa kepada pelanggan. Lebih jauh lagi sesungguhnya aplikasi sangat erat kaitannya dengan kegiatan lain. Jones (1994: 180) mengemukakan, “*application too is inexorably linked to other activities. It is a dynamic process because it is connected to other policy activities by*

the human linkages of people trying to do their job.”Jadi dimensi aplikasi sangat erat kaitannya dengan kegiatan lain yaitu kegiatan organisasi dan interpretasi.

2. Hubungan Eksekutif dan Legislatif di Daerah

Anggota DPRD dalam kapasitasnya sebagai pengatur politik dituntut agar dapat menjadi fasilitator aspirasi dan konflik yang ada pada tataran masyarakat, sehingga menghindari penggunaan kekerasan pada tingkat masyarakat dan menjadi mediator kepentingan masyarakat dengan pemerintah dalam melaksanakan fungsi-fungsinya sebagai legislator yang terdeskripsi perannya sebagai, Legislasi, Budgeting, dan Pengawasan. Di dalam mengaktualisasi perannya Anggota DPRD dipengaruhi oleh beberapa faktor yang memiliki korelasi. Lee (dalam Riswandha 2001) yang terakumulasi dalam 3 Kelompok yakni;

1. Stimulus 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. Apabila politik diartikan sebagai gejala manusia dalam rangka mengatur hidup bersama maka esensi politik sebenarnya juga suatu komunikasi.

Komunikasi adalah hubungan antar manusia dalam rangka mencapai saling pengertian (Panuju, 1998). Menurut Alfian (1993) komunikasi politik diasumsikan sebagai yang menjadikan sistem politik itu hidup dan dimanis “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 (Rauf,1993). Unsur-unsur dalam komunikasi pada umumnya terdiri dari: komunikator, komunikan, pesan, media, tujuan, efek, dan sumber komunikasi. Semua unsur tersebut berada pada dua situasi politik atau struktur politik yakni pada suprastruktur politik dan infrastruktur politik. Yang dimaksud suprastruktur misalnya: Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Sedangkan yang dimaksud dengan infrastruktur misalnya: partai politik, kelompok kepentingan, tokoh politik dan media politik. Sistem politik menurut Easton (dalam Agustino, 2006) adalah keseluruhan dari interaksi yang mengakibatkan terjadinya pembagian nilai bagi masyarakat.

Cara kerja sistem politik ditentukan oleh adanya suatu masukan dari lingkungan dan setelah melalui proses tertentu membentuk sejumlah output. Selanjutnya output ini diberikan kembali kepada lingkungan sebagai umpan balik (Panuju, 1998). Input terdiri dari dukungan-dukungan dan tuntutan-tuntutan. Dukungan dapat terarah kepada masyarakat politik; rezim atau cara pemerintah (asas-asas politik yang berlaku, tujuan-tujuan dan norma-norma); dan para pemegang kekuasaan (otoritas). Sedangkan yang dimaksud dengan *output* adalah kebijaksanaan pemerintah atau norma-norma dan produk yuridis yang dipergunakan untuk mengatur kehidupan bersama. Melalui komunikasi politik rakyat memberikan dukungan menyampaikan aspirasi, dan melakukan pengawasan terhadap sistem politik. Melalui komunikasi pula rakyat dapat mengetahui apakah dukungan, aspirasi

dan pengawasan itu tersalur atau tidak dalam berbagai kebijaksanaan politik (Rauf, 1993). Panuju berpendapat bahwa yang mampu dilakukan oleh komunikasi adalah :

- 1). Komunikasi merupakan cara dan teknik penyerahan sejumlah tuntutan dan dukungan sebagai input dalam sistem politik. Misalnya, dalam rangka artikulasi kepentingan.
- 2). Komunikasi digunakan sebagai penghubung antara pemerintah dengan rakyat, baik dalam rangka mobilitass sosial untuk implementasi tujuan, memperoleh dukungan, memperoleh kepatuhan dan integrasi politik. Komunikasi juga digunakan sebagai bentuk umpan balik atas sejumlah output (kebijaksanaan pemerintah).
- 3). Komunikasi menjalankan fungsi sosialisasi politik kepada warga negara.
- 4). Komunikasi menjalankan peran memberi ancaman (conversion) untuk memperoleh kepatutan sebelum alat paksa dipergunakan, sekaligus juga memberi batasan-batasan mengenai hal-hal yang ditabukan untuk membatasi ruang gerak aktivitas politik masyarakat.
- 5). Komunikasi mengkoordinasikan tata nialai politik yang diinginkan, sehingga mencapai tingkat homogenitas yang relatif tinggi. Homogenitas nilai-nilai politik ini sangat menentukan stabilitas politik.
- 6). Komunikasi sebagai kekuatan kontrol sosial yang memelihara idealisasi sosial dan keseimbangan politik. (Panuju,1998).

Lasswell (1950) salah seorang peletak dasar ilmu komunikasi lewat ilmu politik menyebut tiga fungsi dasar yang menjadi penyebab mengapa manusia perlu komunikasi :

- 1) adalah hasrat manusia untuk mengontrol lingkungannya;
- 2) adalah upaya manusia untuk dapat beradaptasi dengan lingkungannya;
- 3) adalah upaya untuk melakukan tranformasi warisan sosialisasi. Ketiga fungsi ini menjadi patokan dasar bagi setiap individu dalam berhubungan dengan sesama anggota masyarakat.

Menurut Thoha komunikasi itu sendiri dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain, orang yang berkomunikasi, motivasinya, latar belakang pendidikannya, prasangka pribadi (interpersonal). (Thoha, 1983).

Legislatif/Parlemen adalah suatu tempat di mana secara formal masalah-masalah kemasyarakatan dibahas oleh anggota masyarakat. Karena anggota masyarakat terlibat di dalam pembahasan itu, maka apapun yang diputuskan mengikat seluruh anggota masyarakat untuk dilaksanakan. Karena fungsinya sebagai tempat berdiskusi seluruh anggota masyarakat, maka legislatif/parlemen harus:

1. Menggambarkan secara utuh kelompok yang ada dalam masyarakat,
2. Orang-orang yang terlibat di dalamnya memiliki keahlian minimal dan pengetahuan luas untuk memecahkan persoalan masyarakat,
3. Anggota Legislatif/Parlemen harus mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan diri sendiri atau kelompoknya. (Riswandha : 2001)

Dalam hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah dalam proses perumusan Peraturan Daerah maka komunikasi yang sering dilakukan adalah komunikasi organisasi (antar organisasi) dan komunikasi antar pribadi (interpersonal). (Thoha,1983) menjelaskan komunikasi organisasi adalah suatu komunikasi yang terjadi dalam organisasi tertentu. Ciri dari komunikasi organisasi ini adalah berstruktur atau berherarki. Komunikasi ini mempunyai struktur yang vertikal dan

horizontal. Dan sebagai akibatnya dapat pula berstruktur keluar organisasi. Struktur yang terakhir jika organisasi tersebut melakukan interaksi dengan lingkungannya.

A. Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Perumusan Peraturan Daerah sebagai Proses Legislatif

Dengan mengikuti kelaziman dengan teori ketatanegaraan pada umumnya maka salah satu fungsi DPR adalah di bidang Legislatif. Fungsi Legislatif DPR tidak terlepas dari konsep "*trias politica*" yang ditawarkan oleh Montesquieu. Pendapat Montesquieu kekuasaan itu berada pada satu tangan maka kekuasaan itu sering disalah gunakan.

Untuk mencegah penyalahgunaan ataupun penggunaan kekuasaan yang berlebih-lebihan, maka kekuasaan itu dipisah-pisahkan (Thaib,1994). Menurut konsep "*trias politica*" kekuasaan dalam negara dibagai ada tiga yakni, kekuasaan Legislatif, kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Dengan adanya sistem pemisahan tersebut maka didalam konsep "*trias politica*" terdapat suasana "*check and balance*" karena masing-masing kekuasaan dapat saling mengawasi, menguji sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui kekuasaan yang telah ditentukan.

Dengan demikian akan terdapat pertimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga tersebut. Konsep "*trias politica*" tersebut diadakan modifikasi dalam sistem

pemerintahan negara-negara barat. Sedangkan landasan proses kekuasaan Legislatif di Indonesia secara garis besar dilakukan oleh pihak Legislatif dan Eksekutif pada tataran DPR dan Presiden juga dilakukan oleh DPRD dan pemerintah Daerah.

Lembaga Legislatif kita bukanlah konsep barat. Sebagaimana diketahui Undang-undang Dasar 1945 berfungsi membuat UU yang lazim disebut fungsi Legislatif bukanlah semata-mata dilakukan oleh DPR. Jelasnya fungsi Legislatif dan ketetangaraan dilaksanakan secara bersama-sama oleh Presiden dan DPR Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Jadi adalah keliru kalau ada sementara orang yang beranggapan itu adalah mutlak pada DPR.

Apabila kita tinjau dari sudut pandang UUD 1945 maka pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dari rumusan Pasal 5 ayat (1) secara tegas tanpa ragu-ragu dinyatakan bahwa:

1. Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.
2. Bahwa undang-undang yang dibentuk Presiden harus mendapat persetujuan DPR. Namun begitu dengan adanya hubungan antara Presiden dan DPR dalam pembuatan Undang-Undang maka Presiden tidak bisa membuat Peraturan perundang-undangan dengan sewenang-wenang karena DPR akan membatasinya dengan mengemukakan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian terdapat perimbangan kekuatan antara Presiden dengan DPR.

Dengan adanya reformasi dibidang politik, hukum, dan perundang-undangan maka kedudukan DPRD dan Pemerintah Daerah saat ini mengalami perubahan yang mendasar dengan ditetapkannya Undang-Undang nomor 32 tahun 2004.

Legislatif sebagai wakil rakyat salah satu fungsinya adalah fungsi legitimasi dimana badan perwakilan atas nama rakyat berhadapan dengan Eksekutif. Badan inilah secara konstitusional membentuk citra demokratis pemerintah, sekaligus penentu stabilitas politik. Karena itu DPR maupun DPRD sebagai lembaga perwakilan terlalu pasif dan tidak pernah memberikan koreksi atau mengingatkan Eksekutif, justru mereka yang kehilangan legitimasinya.

Sebagai sebuah institusi, para wakil dalam dewan atau lembaga perwakilan memiliki 6 (enam) fungsi dasar, yakni :

1. Fungsi Perwakilan Rakyat

Fungsi ini berhubungan dengan posisi para aktivis partai (yang mewakili rakyat) sebagai agregator dan artikulator aspirasi masyarakat. DPRD yang baik adalah yang sanggup memahami, menjaring, merekam aspirasi masyarakat.

2. Fungsi Legislasi

Fungsi ini berhubungan dengan upaya menterjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak Eksekutif (pemerintah). Di sini kualitas anggota DPRD diuji. Mereka harus

mampu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat.

3. Fungsi *Legeslative Review*

Fungsi ini berhubungan dengan upaya menilai kembali semua produk politik yang secara umum dirasakan mengusik rasa keadilan ditengah masyarakat seperti dinilai atau dirasakan:

- a. Membebani masyarakat, seperti penentuan objek pajak.
- b. Memebatasi hak-hak masyarakat, seperti penertiban PKL.
- c. Megakibatkan ketimpangan distribusi sumber daya alam, seperti pengalihan lahan pertanian menjadi lapangan golf.

4. Fungsi Pengawasan

Fungsi yang berkaitan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Idealnya anggota DPRD tidak sekedar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosedural, juga diharapkan dapat mendeteksi penyimpangan teknis, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya diluar perhitungan normal.

5. Fungsi Anggaran

Fungsi ini berkaitan dengan kemampuan DPRD mendistribusikan sumber daya

lokal (termasuk anggaran, dsb) sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan.

Dalam pembuatan Peraturan Daerah, DPRD bermitra dengan Kepala Daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 42 UU No. 32 th. 2004 ayat (1) point (a) yang berbunyi “DPRD mempunyai tugas dan wewenang: membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Sementara dalam pasal Pasal 44 ayat (1) point (a) disebutkan bahwa Anggota DPRD mempunyai hak: mengajukan rancangan Perda. Kalau DPRD memiliki fungsi mandiri berupa pengawasan dan perwakilan maka Kepala Daerah memiliki fungsi mandiri berupa pembuatan keputusan Kepala Daerah untuk menjabarkan Peraturan Daerah dan memimpin penyelenggaraan pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD.

Yang dimaksud dengan penyelenggaraan pemerintah Daerah ialah melaksanakan kebijakan publik, menegakkan Peraturan Daerah dan keputusan Daerah, memberikan pelayanan publik kepada warga masyarakat, mencari dan mengolah informasi yang diperlukan.

Perangkat Daerah, seperti dinas Daerah dan lembaga teknis Daerah lainnya. Yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang sehari-hari melaksanakan keempat bentuk penyelenggaraan pemerintahan tersebut dibawah pengendalian dan pengarahan Kepala Daerah. Hal ini DPRD akan lebih menonjol dalam pelaksanaan

fungsi pengawasan dan fungsi perwakilan, sedangkan perangkat Daerah dan Kepala Daerah akan lebih menonjol dalam implementasi kebijakan, penegakan Peraturan, dan pemberian pelayanan publik. Karena itu tidak mengherankan bila hubungan DPRD dengan jajaran Eksekutif Daerah akan lebih berlangsung dinamis karena penuh perdebatan dan adu argumentasi, tanya jawab yang hidup dan transparan, dan konflik kepentingan. DPRD misalnya agar APBD dan Peraturan Daerah lainnya agar dirumuskan secara operasional tidak saja menyangkut kewenangan Legislatif mereka tetapi juga karena harus memperjuangkan kepentingan konstituennya dalam APBD dan Peraturan Daerah lainnya.

Kepala Daerah dan Perangkat Daerah mungkin sukar menerima kenyataan ini mengingat pada masa lalu kalangan Eksekutiflah yang secara praktis menentukan arah dan bentuk APBD dan Peraturan Daerah lainnya. Kalangan Eksekutif harus belajar menerima kenyataan yang seharusnya itu. Tetapi kalangan Eksekutif tidaklah begitu saja kehilangan pengaruh karena bertindak proporsional perangkat Daerah justru unggul dalam informasi dan keahlian.

Dialek kita antara aspirasi masyarakat yang diperjuangkan oleh para anggota DPRD dan program yang disusun berdasarkan informasi (yang lengkap dan akurat) dan keahlian yang dibawakan oleh pihak jajaran Eksekutif justru akan melahirkan keputusan politik yang terbaik menurut ruang dan waktu serta dapat dilaksanakan.

Hubungan DPRD dan jajaran Eksekutif yang dinamis juga terjadi dalam

rangka pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi perwakilan DPRD. Dari ketiga fungsinya tersebut, kemungkinan besar pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi perwakilanlah yang akan sangat menonjol.

Berangkat dari kewenangan DPRD meminta keterangan yang akan disertai ancaman sanksi bagi yang menolaknya, keberanian para anggota DPRD semakin meningkat baik untuk menggunakan hak meminta keterangan kepada Pemerintah daerah, hak mengajukan pertanyaan pendapat, hak mengadakan penyelidikan dan hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah maupun mengajukan pertanyaan kritis secara transparan. Hal ini tidak saja memerlukan sikap dan perilaku dari pihak Eksekutif karena pada masa lalu mereka mudah sekali menjinakkan pertanyaan anggota DPRD tetapi juga memerlukan pendekatan baru dalam merespon pertanyaan yang kritis dari para anggota DPRD. Pendekatan baru yang dimaksud adalah profesionalisme dalam melaksanakan tugas mentaati hukum dalam menggunakan kewenangan, dan transparan dan kejujuran dalam sikap dan tindakan.

3. Kerangka Berpikir

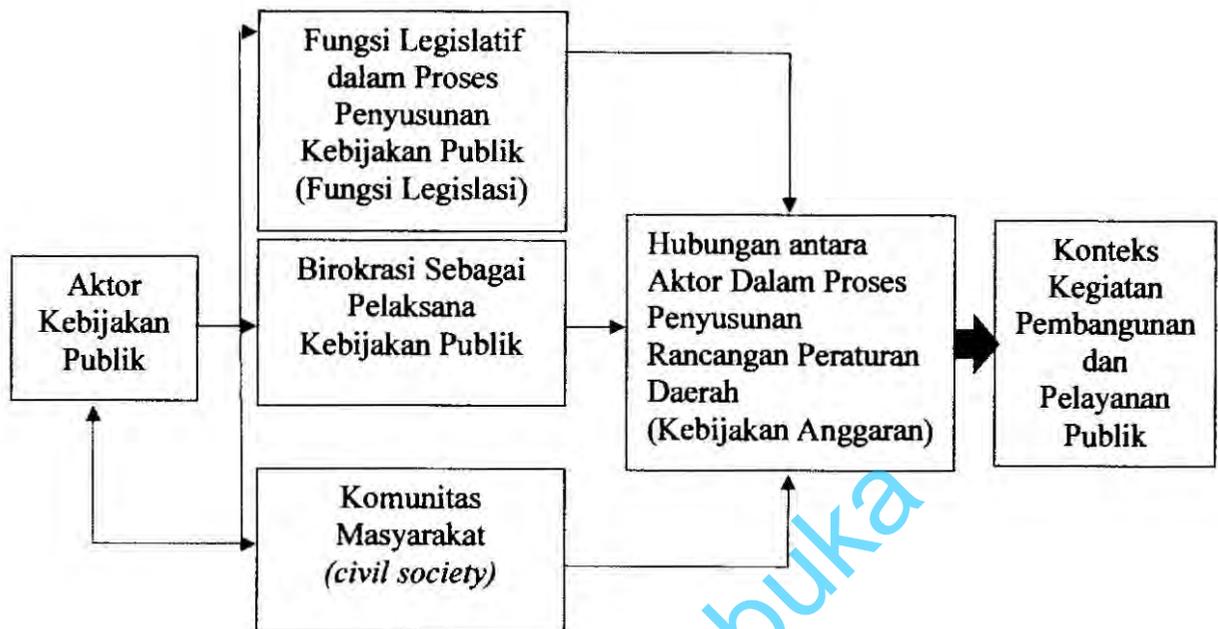
Seperti telah dibahas di atas bahwa konteks penelitian ini utamanya mengkaji permasalahan yang terkait dengan situasi problematika dalam proses perumusan rancangan peraturan daerah yang lebih difokuskan pada proses penyusunan kebijakan anggaran pendapatan dan belanja daerah di Kota Tual. Perspektif seperti ini menarik dikaji dari sisi mengapa kebijakan publik selalu

menuai permasalahan yang terkait dengan hubungan kelembagaan antar aktor yang terlibat dalam proses penyusunan kebijakan tersebut.

Perspektif hubungan antar aktor dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah pada tingkat legislatif umumnya mempunyai permasalahan pada sisi internal kelembagaan yang saling berkonflik tentang besaran anggaran, alokasi dan distribusinya. Tetapi pada sisi lain permasalahan tersebut juga dapat dilihat pada sisi keterkaitannya dengan birokrasi terutama ketika diperhadapkan pada perbincangan kebijakan publik atau pada saat proses penyusunan rancangan peraturan daerah, khususnya pada proses penyusunan kebijakan APBD. Hal ini telah ditandakan oleh Howlett dan Ramesh (1995) bahkan sebuah kebijakan publik pasti menghadapi berbagai kendala baik dalam proses formulasinya maupun dalam proses implementasinya.

Konflik kepentingan pada umumnya menjadi pemicu utama dalam dialog yang berkepanjangan dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah, sehingga sulit dan sekaligus menarik untuk dikaji dalam menentukan berbagai faktor yang menjadi kendala yang dihadapi.

Berkenaan dengan berbagai persoalan tersebut, penelitian ini merumuskan sebuah kerangka pikir sebagai berikut:



Gambar: Kerangka Berpikir Penelitian Hubungan Kelembagaan DPRD dan Eksekutif dalam Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (APBD)

4. Fokus Penelitian

Sebagai upaya dalam meningkatkan fokus kajian ini, maka dijelaskan secara sederhana dan sistematis beberapa konsep yang menjadi acuan berpikir dalam penelitian ini sebagai berikut.

- a. Hubungan kelembagaan perumus kebijakan adalah konteks yang membahas keterkaitan formal maupun non formal sebuah forum kebijakan yang diperankan oleh aktor kebijakan publik yang dalam penelitian ini difokuskan

pada kebijakan anggaran dan meliputi aktor legislative, pemerintah daerah dan wilayah *civil society*.

- b. Proses perumusan kebijakan dan peraturan daerah adalah sebuah tahapan dalam proses kebijakan publik yang sangat menentukan dan urgen untuk menciptakan produk legislasi. Hal ini dapat dilihat dari sudut pandang tahapan pengajuan usul, saran dan pendapat serta perdebatan dalam forum kebijakan publik dan peraturan daerah.
- c. Konteks aktor kebijakan adalah sekumpulan kelompok orang ataupun badan dan lembaga yang ikut serta dan terlibat aktif dalam memberikan penekanan, tinjauan serta pendalaman terhadap peraturan daerah yang difokuskan pada kasus perumusan peraturan daerah tentang kebijakan anggaran di Kota Tual.
- d. Program pembangunan daerah merupakan strategi dan rincian hasil kegiatan yang didapat dari adanya proses perumusan rancangan peraturan daerah yang dapat diamati dari sisi program dan misi pembangunan di daerah.

BAB III

METODE PENELITIAN

Pada bagian ini peneliti menggambarkan berbagai ragam rancangan penelitian dan desainnya yang digunakan untuk mengoperasionalkan kegiatan penelitian ini seperti tergambar pada Bab sebelumnya.

A. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan dan memanfaatkan pendekatan desain kualitatif untuk menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan pada Bab I tesis ini. Pendekatan kualitatif seperti dibahasakan oleh Moleong (2000) bahwa prosesnya lebih ditekankan daripada hasilnya. Oleh karena itu konteks yang ditangkap melalui penelitian tentang hubungan kelembagaan DPRD dan eksekutif dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dalam hal ini lebih relevan jika digunakan pendekatan dan desain studi kualitatif deskriptif.

Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan analitis tentang sifat-sifat suatu individu, gejala, keadaan atau kelompok tertentu atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dan gejala lainnya dalam masyarakat. Dalam penelitian ini yaitu hubungan kelembagaan DPRD dalam proses perumusan peraturan daerah pada kasus kebijakan anggaran daerah di Kota Tual.

Dengan demikian desain kualitatif menghasilkan informasi penting terkait dengan proses penyusunan kebijakan anggaran yang dianalisis.

B. Informan

Terkait dengan konsep penelitian ini yang bertujuan untuk menjawab persoalan keterkaitan antara aktor kebijakan dalam proses perumusan rancangan peraturan daerah atau kebijakan anggaran, maka populasi penelitian ini adalah keseluruhan kelembagaan dan aktor yang terlibat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah dan kebijakan anggaran pada tahun 2012 di Kota Tual. Meskipun dalam perspektif penelitian kualitatif istilah dan konsep populasi lebih sering diganti dengan nama informan penelitian, maka sesuai dengan objek yang dikaji, maka informan penelitian ini adalah:

- Badan Legislatif di Kota Tual (DPRD): meliputi Ketua, Sekertaris dan Fraksi serta anggota fraksi yang relevan dengan pembahasan anggaran daerah. Jumlah anggota dewan yang ada di kelembagaan DPRD adalah sebanyak 19 orang.
- Badan pemerintah daerah (eksekutif) yaitu beberapa SKPD yang terlibat dalam pembahasan anggaran dengan legislatif yang bersama-sama dalam membahas peraturan daerah yang relevan.
- Komunitas masyarakat adalah kelompok LSM dan komunitas dalam proses Musrenbang Kecamatan dan Kota yang terlibat dalam proses penyusunan peraturan daerah tentang APBD 2012.

C. Instrumen Penelitian

Dalam perspektif instrumen penelitian, maka dalam penelitian kualitatif instrumen penelitian selalu merujuk pada instrumen yang menunjukkan kapasitas individu si peneliti. Oleh karena itu yang menjadi instrumen penelitian ini adalah peneliti sendiri. Melalui peneliti sendiri sebagai instrumen penelitian ini telah mendapatkan data yang *valid* dan *reliable*. Hal ini mungkin dilakukan dengan cara langsung turun ke lokasi penelitian dengan melakukan pengamatan dan wawancara dengan informan yang telah ditetapkan. Sebagai instrumen penelitian, maka proses pencatatan kejadian dan peristiwa yang dipelajari dan diamati serta dipertanyakan kepada informan adalah berkenaan dengan proses penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD, proses keterkaitan DPRD dan eksekutif dalam proses penyusunan peraturan tersebut serta berbagai faktor yang menentukan.

D. Prosedur Pengumpulan Data

Proses pengumpulan data penelitian yang diperlukan untuk menjawab dan mencapai tujuan penelitian seperti telah ditetapkan pada bagian pendahuluan tesis ini, maka penelitian ini memanfaatkan prosedur pengumpulan data penelitian yang dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Kegiatan Wawancara

Dalam penelitian ini kegiatan wawancara dilaksanakan dengan pendekatan wawancara secara langsung (*interview*) yaitu teknik yang digunakan untuk

mendapatkan informasi yang lebih dalam mengenai pola hubungan kelembagaan DPRD dengan aktor perumus kebijakan anggaran di Kota Tual. Hal ini dilakukan secara tatap muka dan bertemu langsung dengan informan yang sudah ditetapkan oleh karena informan tersebut dapat memberikan jawaban yang relevan dan akurat. Hal ini disebabkan bahwa mereka merupakan aktor yang selalu terlibat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah, termasuk dalam proses perumusan kebijakana APBD.

Untuk kegiatan wawancara ini maka diperlukan pedoman wawancara (*interview guide*). Pedoman ini merupakan penuntun bagi peneliti dalam mengembangkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka sehingga memberikan kebebasan yang seluas-luasnya bagi informan untuk menyampaikan argumentasinya. Peneliti berdasarkan pedoman wawancara tersebut juga menggunakan alat pendukung lain dalam rangka meningkatkan kualitas dan reliabilitas hasil wawancara dengan para informan berupa alat tulis serta alat rekam melalui alat rekam dan tape recorder untuk mencatat hasil pengamatan dan wawancara yang terjadi selama proses penelitian dan setelah proses penelitian.

Proses wawancara dibagi menjadi tiga tahapan, sesuai dengan permasalahan yang diamati. Tahap pertama adalah difokuskan pada wawancara dengan aktor yang berkenaan dengan proses penyusunan peraturan APBD, yaitu dengan menemui pemeran serta perumus peraturan ini. Setelah diidentifikasi, maka aktor yang terlibat pada tahap ini adalah seluruh fraksi yang ada di DPRD Kota Tual, badan

anggaran DPRD, sekretariat, lembaga eksekutif daerah, seperti para Kepala Dinas, Kantor dan Badan serta tokoh masyarakat.

2. Teknik Observasi

Kegiatan observasi dalam penelitian ini adalah dimaksudkan sebagai teknik pengumpulan data untuk menjangkau data pada saat kejadian itu berlangsung. Oleh karena itu, terkait dengan persoalan hubungan kelembagaan DPRD dan aktor kebijakan publik dan kebijakan anggaran di Kota Tual dalam proses penyusunan rancangan anggaran (APBD) diamati (diobservasi) pada saat proses pembahasan sampai penetapan APBD Kota Tual untuk tahun anggaran 2012.

Kegiatan observasi yang dilakukan melalui berbagai metode dan cara, diantaranya adalah observasi awal yang dapat menunjukkan adanya permasalahan mendasar terkait dengan proses perumusan rancangan peraturan APBD Kota Tual 2012. Di samping itu, peneliti juga melakukan observasi pada berbagai sidang dan pembahasan anggaran di DPRD Kota Tual.

3. Dokumentasi

Seperti telah dipahami bahwa teknik dokumentasi pada penelitian ini yaitu teknik mengumpulkan data melalui dokumen yang berkaitan dengan obyek penelitian sebagai sumber data baik dalam bentuk literatur ilmiah, koran, buletin, jurnal dan arsip yang berkenaan dengan hubungan kelembagaan DPRD dengan aktor perumus kebijakan dan peraturan daerah dalam konteks APBD di Kota Tual tahun anggaran 2012. Hal lain adalah dilaksanakan dengan mempelajari dan mencatat

bahan-bahan bacaan, makalah, jurnal, dokumen dan laporan-laporan serta bahan-bahan lain yang berkaitan, seperti dokumen APBD, usulan komisi-komisi dan risalah sidang atau rapat.

E. Metode Analisis Data

Dalam proses penelitian kualitatif, maka kegiatan analisis data umumnya dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung maupun setelah selesai pengumpulan data dalam rentang waktu tertentu. Kegiatan analisis data penelitian kualitatif ini dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas melalui beberapa langkah kegiatan secara sistematis, yakni *data collection*, *data reduction*, *data display*, *conclutions (drawing/verifying)*oleksi/catatan data, merupakan aktivitas mengoleksi data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, baik dari hasil wawancara mendalam, observasi terfokus maupun data yang diperoleh dari hasil pencatatan dokumentasi seperti dibahas sebelumnya. Data-data tersebut dikoleksi serta dicatat secara teliti oleh peneliti.

1. Reduksi data, melakukan penyederhanaan, pengabstraksian dan pentransformasian terhadap data yang telah diperoleh dari lapangan secara terus menerus selama penelitian. Pada tahap ini peneliti melakukan penamaan dan membuat kategorisasi atas fenomena dengan cara mempelajari data secara teliti terkait fenomena tersebut. Hasil pengkategorian atas fenomena tersebut, selanjutnya diamati dengan cermat, dilakukan perbandingan satu kategori atas fenomena dengan yang lainnya untuk menemukan persamaan dan perbedaan serta

menjelaskan fenomena apa berdasarkan data yang didapatkan. Kemudian peneliti melakukan konseptualisasi dengan cara memisahkan hasil observasi, sebuah kalimat, sebuah paragraf dan memberi nama kejadian, pemberian dengan suatu nama yang kira-kira dapat menerangkan fenomena tersebut. Selanjutnya fenomena tersebut yang telah dikelompokkan kemudian disusun dalam daftar sesuai dengan pertanyaan penelitian.

2. Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi, matriks, skema, diagram dan gambar. Bertujuan untuk lebih memudahkan dalam membuat kesimpulan. Dalam hal ini peneliti menyatukan kembali keseluruhan data terpilih yang telah dikategorisasi berdasarkan sifat dan dimensinya, kemudian mencari hubungan antara satu kategori dengan sub kategorinya untuk menemukan beberapa kategori utama yang terkait dengan fokus masalah penelitian ini. Kemudian dilakukan upaya menentukan kategori dalam arti kondisi yang menyebabkan timbulnya kategori tersebut yaitu: 1) konteks yang menyertai, 2) strategi tindakan/interaksi dalam rangka menagani kategori tersebut, 3) apa konsekwensi atas kategori tersebut. Juga peneliti menentukan secara cermat property/sifat dari suatu tindakan/interaksi meliputi rangkaian proses dan tujuan ingin dicapai yang berpengaruh terhadap suatu fenomena, menjelaskan sebab-sebab suatu tindakan yang gagal dan kondisi yang mempengaruhinya, baik bersifat mendukung maupun menghambat.

3. Verifikasi dan penarikan kesimpulan, yaitu melakukan pemeriksaan terhadap data yang didapat dengan berupaya mencari makna, mencatat keteraturan pola, hubungan sebab akibat antar kategori inti dan sub kategori lainnya dan perbandingan hubungan antar kategori, guna menemukan kategori inti yang akan dijadikan referensi sebagai suatu kesimpulan. Prosedur selanjutnya dalam penelitian kualitatif ini adalah menarik narasi dari hasil kesimpulan tersebut menjadi suatu narasi utuh. Juga peneliti melakukan analisis data melalui teori-teori dengan membahas kesimpulan-kesimpulan hasil penelitian dan proposisi yang dihasilkan. Analisis teori ini bukan ditujukan untuk menguji suatu teori, tetapi dimaksudkan agar dapat mendapatkan ketajaman yang lebih terhadap yang dikembangkan dari data yang ditemukan di lapangan. Dalam bentuk lainnya analisis seperti ini seringkali dapat berupa konstruksi teori, rekonstruksi teori ataupun dekonstruksi teori yang sudah ada.

Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan tehnik pemeriksaan, pelaksanaan tehnik pemeriksaan didasarkan atas kriteria tertentu. Menurut Lincoln dan Guba (1985), (dalam Denzin and Lincoln, 1994); (Moleong (2000) ada empat kriteria yang digunakan untuk menentukan keabsahan data penelitian kualitatif, yaitu derajat kepercayaan (*credability*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*).

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kondisi Objektif Pemerintah Daerah Kota Tual

Kota Tual mempunyai kedudukan strategis sebagai pusat pelayanan dan pengembangan daerah di wilayah sekitar Propinsi Maluku dan menjadi daerah yang cukup strategis di lalu lintas Indonesia Bagian Timur. Hal tersebut mempunyai konsekuensi bagi Pemerintah Kota Tual dalam mengelola berbagai potensi yang ada serta mengatasi kendala dan tantangan yang dihadapi untuk memperkuat basis penyelenggaraan pemerintahan. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan Kota Tual pada masa lalu yang tidak hanya dikenal sebagai kota di nusantara, tetapi juga sebagai salah satu kota yang cukup potensial untuk dikembangkan terutama untuk sektor perikanan dan kelautan.

Pada lembaran daerah Kota Tual Tahun 2004 Nomor 28 Seri E Nomor 6 telah memuat Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 14 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Pemerintah Kota Tual Tahun 2004-2009 telah ditetapkan visi dan misi Kota Tual.

Visi merupakan wujud atau bentuk masa depan yang diharapkan. Rumusan visi mencerminkan kebutuhan yang fundamental dan sekaligus merefleksikan dinamika pembangunan dari berbagai aspek. Dalam konteks itu, Kota Tual telah menetapkan visi sebagaimana tertuang dalam Pola Dasar Pembangunan Kota Tual.

Selanjutnya visi jangka panjang tersebut perlu dijabarkan dalam visi lima tahunan Pemerintah Kota Tual, sebagai upaya mewujudkan visi jangka panjang dan sikap konsistensi Pemerintah Kota, sehingga tercipta kesinambungan arah pembangunan. Memperhatikan kewenangan otonomi daerah sesuai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dengan posisi Tual sebagai kota maritim serta dengan dukungan nilai-nilai budaya yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, maka dirumuskan Visi Pemerintah Kota Tual Tahun 2009. Visi tersebut mengandung makna ;

- a. Terwujudnya kota maritim yang tercermin pada tumbuh berkembangnya budaya masyarakat Maren dalam kegiatan sehari-hari dan dalam pembangunan yang mampu memanfaatkan daratan maupun perairan secara optimal dengan tetap terprosesnya peningkatan kualitas lingkungan hidupnya;
- b. Terwujudnya proses perniagaan yang aman, lancar dan mantap bagi pengusaha kecil, menengah maupun besar;
- c. Terwujudnya kondisi pendidikan yang kondusif dalam arti adil dan merata bagi setiap golongan dan lapisan masyarakat yang relevan dengan dunia kerja yang mampu meningkatkan kualitas budi pekerti dan yang relevan dengan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK);
- d. Terwujudnya Tual sebagai kota maritim, niaga dan pendidikan ini dilandasi oleh martabat para aparat Pemerintah Kota, warga kota dan pendatang yang manusiawi dan tercermin dalam peri kehidupannya yang menjaga keharmonisan

hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan manusia dengan manusia dan hubungan manusia dengan alam.

Berdasarkan visi Pemerintah Kota Tual tersebut di atas yang pada hakekatnya diarahkan untuk mendukung terwujudnya visi Kota Tual ke depan, maka dirumuskan misi Pemerintah Kota Tual yang mampu mendorong tumbuhnya pusat-pusat perniagaan melalui optimalisasi potensi lokal serta mendorong peningkatan kualitas manusia melalui pemerataan pelayanan pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat dan juga mengembangkan apresiasi budaya dan pengamalan nilai-nilai agama berbasis kemajemukan masyarakat. Demikian pula mengembangkan sistem pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, melalui peningkatan profesionalisme aparatur; peningkatan infrastruktur kota dan pelayanan publik.

Organisasi perangkat daerah dibentuk melalui beberapa Peraturan Daerah sejak tanggal 28 Mei 2004 yang telah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Organisasi Perangkat daerah dibentuk dengan nama Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota, Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota, Dinas-Dinas Daerah Kabupaten/Kota, Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Kelurahan dengan tugas utama melakukan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sebagai amanah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-

undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah di daerah otonom Kota Tual.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Tual terdiri dari :

1. Sekretariat Daerah, terdiri dari :
 - a. Asisten Bidang Pemerintahan
 - a. Bagian Tata Pemerintahan
 - b. Bagian Hukum
 - c. Bagian Organisasi dan Tata Laksana
 - d. Bagian Humas
 - b. Asisten Bidang Ekonomi, Pembangunan dan Sosial
 - a. Bagian Perekonomian dan Pembangunan
 - b. Bagian Kesejahteraan Rakyat
 - c. Bagian Pemberdayaan Perempuan
 - c. Asisten Bidang Administrasi
 - a. Bagian Umum
 - b. Bagian Keuangan
 - c. Bagian Perlengkapan
2. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terdiri dari :
 - a. Bagian Umum
 - b. Bagian Persidangan
 - c. Bagian Keuangan

- d. Bagian Perlengkapan
3. Dinas Daerah terdiri atas :
 - a. Dinas Kelautan dan Perikanan
 - b. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
 - c. Dinas Informasi dan Komunikasi
 - d. Dinas Pendapatan
 - e. Dinas Kesehatan
 - f. Dinas Pendidikan
 - g. Dinas Sosial
 - h. Dinas Tenaga Kerja
 - i. Dinas Tata Ruang dan Bangunan
 - j. Dinas Pekerjaan Umum
 - k. Dinas Perhubungan
 - l. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana
 - m. Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Keindahan
 - n. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal
 - o. Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah
 - p. Dinas Pemuda dan Olahraga
 - q. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
 4. Satuan Polisi Pamong Praja

5. Lembaga Teknis, terdiri dari :
 - a. Inspektorat
 - b. Rumah Sakit Umum
 - c. Badan-badan, terdiri dari :
 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
 2. Badan Pendidikan dan Pelatihan
 3. Badan Pemberdayaan Masyarakat
 4. Badan Keluarga Berencana
 5. Badan Kepegawaian Daerah
 - d. Kantor, terdiri dari :
 1. Kantor Arsip, Perpustakaan dan Pengolahan Data
 2. Kantor Kesatuan Bangsa
 3. Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan
 4. Kantor Kecamatan

B. Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Tual

Panitia Anggaran merupakan tim yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota Tual Nomor 398/Kep/903.05 Tahun 2008 tentang Pembentukan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Tual, dengan tugas sebagai berikut.

1. Menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah
2. Menyusun Rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA).

3. Menyusun Rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).
4. Melakukan pembahasan bersama panitia anggaran DPRD mengenai Rancangan KUA dan Rancangan PPAS serta Rancangan Kebijakan Umum Perubahan APBD dan Rancangan PPAS Perubahan.
5. Menyiapkan Rancangan Surat Edaran Walikota tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD.
6. Membahas RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, Prakiraan Maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta sinkronisasi program dan kegiatan SKPD.
7. Menyampaikan hasil pembahasan RKA-SKPD dan RKAP-SKPD kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda dan Peraturan Walikota tentang APBD dan Perubahan APBD.
8. Melakukan verifikasi rancangan DPA-SKPD dan DPPA-SKPD bersama-sama Kepala SKPD.

Untuk efektivitas dan efisiensi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD serta perhitungan APBD Kota Tual sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dipandang perlu melakukan

penyesuaian penanggungjawab pengelolaan anggaran daerah. Untuk maksud tersebut, maka dipandang perlu untuk membentuk Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Tual yang dituangkan dalam Keputusan Walikota Tual. Susunan Tim Anggaran Pemerintah Kota Tual berdasarkan Surat Keputusan Walikota Tual Nomor 398/Kep/903.05 Tahun 2008 tentang Pembentukan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Tual, dapat di lihat pada tabel berikut.

Tabel 2.
Susunan Tim Anggaran Pemerintah Daerah
Kota Tual

No.	Jabatan Dalam Tim Anggaran	Jabatan
1.	Pengarah	Walikota
2.	Penanggung Jawab	Wakil Walikota
3.	Ketua	Sekretaris daerah
4.	Ketua I	Asisten Bidang Administrasi
5.	Ketua II	Asisten Bidang Ekonomi & Kesra
6.	Ketua III	Kepala Bappeda
7.	Sekretaris	Kepala Bagian Keuangan
8.	Anggota	Asisten Bidang Pemerintahan
9.	Anggota	Kepala Dinas Pendapatan Daerah
10.	Anggota	Kepala Bagian Perlengkapan
11.	Anggota	Kepala Bagian Hukum
12.	Anggota	Kepala Bagian Perekonomian dan Pembangunan
13.	Sekretariat	Staf bagian Keuangan
14.	Sekretariat	Staf BAPEDA
15.	Sekretariat	Staf Pendapatan Daerah
16.	Sekretariat	Staf Bagian Perlengkapan
17.	Sekretariat	Staf Bagian Hukum

Sumber Data : Bagian Keuangan Sekretariat Kota Tual, 2012

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, Bappeda Kota Tual mengkoordinasikan kegiatan perencanaan pembangunan termasuk kegiatan

musrenbang sebagai kegiatan untuk menjaring aspirasi masyarakat Kota Tual. Koordinasi yang dilakukan oleh Bappeda Kota Tual dalam hal ini terfokus pada perumusan usulan/kegiatan/program yang pembiayaannya berasal dari belanja publik (pembangunan). Sementara itu, Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Tual mengkoordinasikan perencanaan anggaran daerah terkait dengan penentuan target penerimaan dan ketersediaan anggaran daerah yang dengan landasan ini maka tiap-tiap unit organisasi perangkat daerah harus menyesuaikan usulan/kegiatan/program yang disusunnya dengan ketersediaan anggaran daerah tersebut. Disamping itu Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Tual berdasarkan persetujuan sekretaris daerah menentukan besaran alokasi anggaran tiap-tiap unit organisasi perangkat daerah untuk pos belanja aparatur.

Berdasarkan Peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Tual Bab XI pasal 47 tentang kedudukan panitia anggaran yaitu merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada permulaan masa keanggotaan DPRD. Sedangkan keanggotaan panitia anggaran terdiri atas wakil dari setiap fraksi berdasarkan pertimbangan jumlah anggota DPRD dan wakil dari setiap komisi. Dalam hal anggota panitia anggaran tidak dapat menjalankan tugasnya atau karena pertimbangan lain, maka pimpinan DPRD dapat menetapkan anggota DPRD lainnya dari fraksi dan komisi yang sama atas usul Ketua fraksi atau Ketua komisi yang bersangkutan.

Dalam kenyataannya panitia anggaran mempunyai tugas mengadakan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang meliputi:

a) memberikan saran dan pendapat kepada Walikota dalam mempersiapkan Rancangan Nota Keuangan, Rancangan APBD, Rancangan Perubahan APBD dan Perhitungan APBD, b) pembahasan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah, c) pembahasan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, d) pembahasan rancangan tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan e) memberikan saran atau pendapat kepada DPRD mengenai Nota Keuangan, Rancangan APBD, Rancangan Perubahan dan Perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh Walikota.

Susunan panitia anggaran DPRD Kota Tual disebutkan dalam Keputusan DPRD Nomor 32/DPRD/XII/2009, tentang Penetapan Susunan Panitia dan Anggota Panitia Anggaran DPRD Kota Tual Masa Keanggotaan 2009-2014. Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Panitia Anggaran DPRD, seperti pada tabel berikut.

Tabel 3.
Panitia Anggaran DPRD Kota Tual

No	Nama	Jabatan dalam Panitia Anggaran
1.	R.M. Waremra, S.AP	Ketua/Anggota
2.	Eva, Fr. Balubun, S.Pt.	Wakil Ketua/Pemimpin Paripurna
3.	Hasan Raniuryaan, ST	Wakil Ketua/Anggota
4.	Fadila Rahawarin, S.Pi	Anggota
5.	Busuri Ranwarin	Anggota
6.	A.H. Zen Rumles, SH	Anggota
7.	Moksen Rengur	Anggota
8.	Abas A Hanubun, S.Sos	Anggota
9.	Abdulrahim Letsoin, S.Sos	Anggota
10	Lukman Halim, ST	Anggota
11	Jismy Reubun, S.AP	Anggota
12	Abeth Tetlageny	Anggota
13	Paulus Rahayaan, SH	Anggota
14	Lukman Matutu, SH	Anggota
15	Arsyad Nuhuyanan	Anggota
16	Ladaka Rahantan, S.Ip	Anggota
17	Hasim Rahayaan, SH	Anggota
18	Karmomyanan, S.Sos	Anggota
19	Melkisedek Rumthe, ST	Anggota

Sumber data : Sekretariat DPRD Kota Tual, 2012

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Tual saat ini merupakan hasil pemilihan umum tahun 2009 yang merupakan hasil pemilihan langsung. Jumlah anggota DPRD Kota Tual sebanyak 19 (sembilan belas) orang yang merupakan wakil dari 4 (empat) fraksi, yaitu fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Islam dan Fraksi Partai Demokrasi Kebangsaan. Sekalipun porsinya masih relatif kecil hal ini dapat mencerminkan keterwakilan seluruh permasalahan dalam kegiatan bangsa dan negara.

Sedangkan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tual Nomor 21/DPRD/XI/2009 tanggal 29 Nopember 2009 tentang Penetapan Kembali Susunan Pimpinan dan Anggota Komisi serta Pengelompokan Komisi-komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tual, maka komposisi anggota DPRD Kota Tual menurut komisi dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.
Komposisi Anggota DPRD Berdasarkan Komisi
Kota Tual Periode 2009 -2014

No	Nama	Kedudukan	Fraksi
1.	R.M. Waremra, S.AP	Ketua	Golkar
2.	Eva Fr. Balubun, P.Pt	Wakil Ketua	PDIP
3.	Hasan Raniuryaan, ST	Sekretaris	Partai Islam
4.	Fadila Rahawarin, P.Pi	Anggota	Golkar
5.	Busuri Renwarin,	Anggota	Golkar
6.	A.H. Zen Rumles, SH	Anggota	Golkar
7.	Moksen Rengur	Anggota	Demokrat
8.	Abas A. Hanubun, S.Sos	Anggota	PAN
9.	Abdulrahim Letsoin, S.Sos	Anggota	PAN
10.	Lukman Halim, ST	Anggota	Partai Islam
11.	Jismy Reubun, S.AP	Anggota	Partai Islam
12.	Abeth Tetlageny,	Anggota	PDIP
13.	Paulus Rahayaan, SH	Anggota	PKPI
14.	Lukman Matutu, SH	Anggota	PDK
15.	Arsyad Nuhuyanan	Anggota	PDK
16.	Ladaka Rahantan, S.Ip	Anggota	Partai Islam
17.	Ir. Melkisedek Rumteh	Anggota	PNBK
18.	J. Karmomyanan, S.Sos	Anggota	Partai Patriot
19.	Hasim rahayaan, S.H	Anggota	P.Demokrat

Sumber Data : Sekretariat DPRD Kota Tual, 2012

C. Proses Perumusan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) 2012 Kota Tual

Berdasarkan amanat undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, APBD Kota Tual tahun 2012 disusun dengan menggunakan sistem penganggaran terpadu (*unified budget*), yang mengintegrasikan antara

anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), dengan kerangka program jangka menengah, dan standar akuntansi keuangan pemerintah.

Dengan sistem penganggaran terpadu yang berbasis kinerja telah mereformasi sistem anggaran yang selama ini menggunakan asas pendekatan pertumbuhan (*incremental*) semata dan *line item budget*, menjadi sistem penganggaran terpadu, yang bersifat adaptif dan aspiratif terhadap tujuan dan sasaran yang ditetapkan dalam program jangka menengah, serta transparan dan akuntabel, karena menggunakan standar akuntansi sektor publik dalam pelaporannya.

Perubahan format di sisi belanja mulai dilaksanakan dalam penyusunan APBD 2009, sesuai dengan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Perubahan-perubahan yang diterapkan pada intinya.

- a. Dengan sistem penganggaran yang terpadu (*unified budget*), rincian belanja menurut jenis belanja (ekonomi) tidak lagi memisahkan antara belanja rutin dan belanja pembangunan.
- b. Rincian belanja menurut organisasi disesuaikan dengan urusan pemerintahan daerah.

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Tahun Anggaran 2012 merupakan tahun keenam dari pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2012, disusun dengan mengklasifikasikan belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan kelompok, jenis, obyek, dan rincian obyek belanja.

Melalui pendekatan ini, setiap program dan kegiatan yang dianggarkan harus menggambarkan dengan jelas tentang tolok ukur atau indikator sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja, memuat tentang standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan tentang biaya satuan perkomponen kegiatan, memuat penjelasan tentang hubungan antara bagian pendapatan yang membiayai Belanja Langsung dan Belanja Tidak langsung.

Sementara itu belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Sedangkan Belanja Langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal.

Dari hal tersebut, maka Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Tual Tahun 2012 memuat anggaran pendapatan daerah, anggaran belanja daerah, dan anggaran pembiayaan daerah.

1. Anggaran pendapatan daerah

Anggaran Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2012 ini disusun berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pedoman

Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2012. Dalam tahun Anggaran 2012 ini, Pendapatan Daerah Kota Tual direncanakan sebesar Rp.335,075,559,969.00, yang terdiri dari 3 (tiga) Bagian pendapatan yaitu :

- 1) Pendapatan Asli Daerah;
- 2) Dana Perimbangan;
- 3) Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Pendapatan Asli Daerah Tahun Anggaran 2012 terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan serta Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah secara kumulatif direncanakan sebesar Rp. 4.430.541.000, yang bersumber dari :

Tabel.5

Sumber Pendapatan Daerah Kota Tual
Tahun Anggaran 2012

No	Sumber	Σ Jenis Penerimaan
1.	Pajak daerah	7
2.	Retribusi daerah	3
3.	Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.	3
4.	Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah	6

Sumber : Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Tual, 2012

Pendapatan yang bersumber dari Dana Perimbangan dalam Tahun Anggaran 2012 dapat diterima sebesar Rp. 313.406.016.354,- yang bersumber dari :

Tabel.6
Pendapatan Yang Bersumber Dari Dana Perimbangan Kota Tual
Tahun Anggaran 2012

No	Sumber	Σ Jenis Penerimaan
1.	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	2
2.	Dana Alokasi Umum (DAU)	1
3.	Dana Alokasi Khusus (DAK)	1

Sumber : Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Tual, 2012

Sedangkan pendapatan berasal dari lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah dalam Tahun Anggaran 2012 ini, direncanakan sebesar Rp.17.239.002.615,- yang bersumber dari :

Tabel.7
Sumber Pendapatan Lain- Lain Yang Sah Daerah Kota Tual
Tahun Anggaran 2012

No	Sumber	Σ Jenis Penerimaan
1.	Pendapatan Hibah	-
2.	Dana Darurat	-
3.	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	4
4.	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau 1 jenis penerimaan Pemerintah Daerah Lainnya	1

Sumber : Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Tual, 2012

Kemampuan membayar sebagian wajib pajak/retribusi sebagai akibat dari krisis ekonomi global. Dari jumlah tersebut di atas bila dibandingkan dengan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran tahun sebelumnya, maka hal ini mengalami

peningkatan yang cukup signifikan dilihat dari kualitas dan kuantitas anggaran tahun 2012.

Selanjutnya untuk memberikan gambaran secara menyeluruh menyangkut mengenai Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2012, khususnya yang berkaitan dengan satuan kerja pengelola pendapatan dan jumlah pendapatan yang menjadi tanggung jawab satuan kerja tersebut.

Pendapatan Daerah tahun Anggaran 2012 ini direncanakan mengalami peningkatan yang tidak terlalu besar dibandingkan dengan target yang ditetapkan tahun sebelumnya. Target pendapatan tersebut disusun dengan berlandaskan pada kepastian dan kehati-hatian, dengan mempertimbangkan kemampuan masyarakat dan kondisi perekonomian Nasional dan Daerah. Dalam pelaksanaan dan implementasinya, prinsip-prinsip transparan, akuntabel serta penyederhanaan proses penetapan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 43 Tahun 1999 tentang Sistem dan prosedur administrasi pajak daerah, retribusi daerah dan penerimaan pendapatan lain-lain akan tetap menjadi acuan dan pedoman pokok.

Seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa pedoman dan format dalam perumusan kebijakan umum anggaran telah ditetapkan oleh Pemerintah, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri yang dituangkan pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka pedoman itu sesungguhnya telah termaktub dalam Bab IV tentang Penyusunan Rancangan APBD, Bagian Ketiga tentang Kebijakan Umum dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara, pasal 83 sampai dengan pasal 86, pada intinya memuat ketentuan dalam mekanisme penyusunan dan penetapan Kebijakan Umum APBD. Ketentuan ini memberikan penegasan terhadap landasan penyusunan Kebijakan Umum APBD yang harus diawali dengan kegiatan penjangkaran aspirasi masyarakat, baik oleh pemerintah daerah maupun DPRD serta mengacu pada Rencana strategis daerah dan atau dokumen perencanaan lainnya yang telah ditetapkan serta berpedoman pada pokok-pokok kebijakan nasional yang berkaitan dengan bidang keuangan daerah oleh Menteri Dalam Negeri.

Jika dilihat dari sisi normatif, terlihat bahwa interaksi pemerintah daerah dan DPRD untuk menetapkan Kebijakan Umum Anggaran, tidak dapat dilepaskan dari faktor eksternal yang terpantau lewat penelitian ini, yaitu aspirasi masyarakat daerah, kebijakan perencanaan daerah serta kebijakan nasional. Perumusan Kebijakan Umum, yang selanjutnya disingkat dengan KUA APBD adalah wujud dari formulasi kebijakan anggaran yang menjadi landasan bagi perencanaan operasional anggaran dalam kerangka penganggaran daerah.

Dari kebijakan tersebut di atas bahwa kebijakan umum anggaran yang disusun adalah salah satu upaya yang mendasar untuk mencapai visi, misi, tujuan

dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Hal seperti ini telah disinggung oleh informan penelitian bahwa:

“...Hingga pada masa sekarang ini proses perumusan APBD tahun 2012 telah berpedoman kepada Permendagri Nomor 13/2006. Dalam peraturan tersebut diatur proses-proses yang harus dilaksanakan dalam penyusunan APBD. Sesuai dengan ketentuan, misalnya dengan mengawali untuk melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat mulai dari tingkat bawah, dari Desa/Kelurahan ke kecamatan yang nantinya akan dibahas lagi aspirasi-aspirasi tersebut dalam Musrenbangda. Berdasarkan itu pemerintah daerah Kota Tual menyusun kebijakan umum yang akan dijadikan pedoman dalam penyusunan kegiatan dalam tahun anggaran 2012. Kebijakan Umum tersebut disusun berdasarkan proses dari bawah mulai dari musrenbang di tingkat desa/kelurahan sampai tingkat kota. Kebijakan umum anggaran akan dituangkan dalam bentuk nota kesepakatan antara pemerintah daerah dengan DPRD. (Wawancara dengan informan, 27 Oktober 2012).

Apabila kita memahami dengan jelas dan lengkap diskusi informan di atas adalah bahwa munculnya kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD tentang rumusan KUA yang dituangkan dalam nota kesepakatan serta menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk merumuskan prioritas dan plafon anggaran, sementara sebagai acuan yang digunakan oleh perangkat daerah dalam menyusun usulan program, kegiatan dan anggarannya. Melihat kenyataan ini adalah bahwa kesepakatan ini merupakan hasil dari interaksi yang terjadi antar aktor kebijakan anggaran yaitu pihak Pemerintah Daerah dengan DPRD.

Pada sisi lain masalah ketetapan tentang kebijakan umum tersebut sesungguhnya dalam praktek penetapan kebijakan APBD telah menjadi landasan utama yang merupakan target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan

daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasari hal itu. Hal ini yang kemudian menjadi bahan diskusi bagi para actor yang terlibat dalam proses penyusunan rancangan peraturan RAPBD Kota Tual.

Keputusan pemerintah lewat Permendagri Nomor 13/2006, khususnya Pasal 85 dan 86, menjelaskan bahwa rancangan KUA yang telah disusun oleh Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan disampaikan Kepala Daerah paling lambat awal bulan Juni tahun anggaran berjalan. Sedangkan penyampaian kepala daerah kepada DPRD untuk dibahas paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan. Rancangan KUA yang telah dibahas dan disepakati menjadi KUA oleh Panitia Anggaran DPRD dengan Tim Panitia Anggaran Daerah (TPAD) paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

Dalam pelaksanaannya di Kota Tual mengalami pergeseran di mana Pimpinan DPRD Kota Tual mengeluarkan jadwal pembahasan KUA yaitu tanggal 27 s/d 31 Oktober 2012. Setelah melakukan pembahasan terhadap KUA tahun 2012 oleh Panitia Anggaran DPRD bersama TPAD Kota Tual selama 5 hari, dimana dalam pembahasannya disepakati bahwa hasil musrenbang yang diakomodir oleh para SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing yang dituangkan dalam format dokumen program pemerintah daerah. Hasil pembahasan tersebut, maka ditetapkanlah Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Tual Tahun Anggaran 2012 dengan Nomor : 903/081/S.Kerja/BPD/X/2012 dan

Nomor : 903/510/DPRD/X/2012. Dengan ditetapkannya KUA tersebut, selanjutnya dijadikan sebagai dasar penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) APBD Kota Tual Tahun Anggaran 2012.

Berdasarkan gambaran tersebut di atas bahwa mekanisme penetapan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) APBD diawali dengan perumusan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) oleh Kepala Daerah. Proses ini disebutkan dalam Permendagri Nomor 13/2006 Bab IV tentang penyusunan rancangan APBD, Bagian ketiga tentang kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara. Pada pasal 87 ayat 2 disebutkan bahwa rancangan PPAS disusun dengan tahapan sebagai berikut:

- a. Menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan;
- b. Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan; dan
- c. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

Tujuan utama dilakukannya perumusan PPAS tersebut adalah untuk mengatasi berbagai permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh kepala daerah beserta daerahnya dalam memenuhi ketentuan dan petunjuk umum yang telah ditetapkan oleh kebijakan umum anggaran. Dalam penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara ini, peran lebih besar dimainkan oleh pemerintah daerah untuk menterjemahkan Kebijakan Umum Anggaran yang telah disepakati bersama dengan DPRD.

Proses penyusunan anggaran seperti diungkap di atas selanjutnya telah ditanggapi oleh informan bahwa:

”... selama ini penyusunan kebijakan anggaran dilakukan sebagai tindak lanjut KUA maka dalam penyusunan saat ini diprioritaskan pada upaya untuk menyusun PPAS sebelumnya. Dalam penyusunan PPAS tidak melibatkan DPRD sebab hal ini adalah bagian dari tugas kita atau tugas pemerintah daerah kota Tual. Sehingga hal ini kapasitas penyusunannya belum melibatkan unsur DPRD”.

(Wawancara dengan, Informan, 27 Oktober 2012).

Analisis dalam perspektif hubungan antara aktor dalam kerangka perumusan kebijakan APBD sesungguhnya telah terjalin meskipun dalam bentuk dan modusnya yang lain. Hubungan pada tahap ini di mana antara pemerintah daerah dengan DPRD yaitu mereka telah merumuskan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang akan disampaikan kepada DPRD untuk dimintai konfirmasi dan persetujuannya. Pembahasan PPAS dilakukan oleh tim anggaran pemerintah daerah dan panitia anggaran DPRD untuk disepakati menjadi prioritas dan plafon anggaran (PPA).

Berdasarkan pengamatan yang ada bahwa jika dilihat dari mekanisme penetapan prioritas dan plafon anggaran (PPA), tergambar bahwa proses interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam rangka penyusunan prioritas dan plafon anggaran (PPA) diwarnai dengan peran yang lebih aktif dari pemerintah daerah yang ditandai dengan wewenang pemerintah daerah untuk menterjemahkan KUA dalam rangka perumusan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS). Meskipun dalam

kenyataannya masih mendapat kritikan dan komentar dari pihak DPRD pada saat diajukan untuk dibahas.

Fakta menunjukkan bahwa permasalahan hubungan di atas agak berbeda dengan keterkaitan yang terjadi ketika perumusan KUA, di mana menurut ketentuan pada perumusan KUA sangat diharapkan peran dari DPRD dalam bentuk pokok-pokok pikiran DPRD, yang pada kondisi faktualnya hal tersebut juga tidak terlaksana. Tidak jauh berbeda dengan KUA, dalam perumusan konsep prioritas dan plafon anggaran APBD yang lebih berperan adalah pemerintah daerah.

Bila didasarkan pada ketentuan Permendagri Nomor 13/2006 pasal 87, dinyatakan bahwa Kepala Daerah setelah menyusun rancangan PPAS selanjutnya disampaikan kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan untuk dibahas secara bersama-sama antara TPAD pemerintah daerah dengan Panitia Anggaran DPRD. Rancangan PPAS setelah dibahas, selanjutnya disepakati menjadi PPA paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

Proses pelaksanaannya di Kota Tual, Pemerintah Daerah telah menyusun PPAS dan disampaikan pada DPRD tanggal 15 Nopember 2012 untuk dibahas oleh tim anggaran pemerintah daerah dan panitia anggaran DPRD. Namun jadwal yang dikeluarkan oleh Pimpinan DPRD Kota Tual dalam melakukan pembahasan PPAS yaitu tanggal 22 s/d 24 Desember 2012.

Jalannya sidang pembahasan PPAS dipimpin oleh salah seorang pimpinan DPRD yaitu Marthen Waremra, S,AP, sedangkan dari pihak pemerintah daerah di

wakili oleh Asisten II beserta tim panitia anggaran lainnya. Sidang dijadwalkan pada jam 10.00 namun sidang di mulai pada pukul 11.15 karena alasan sidang belum quorum diakibatkan banyak anggota DPRD belum datang pada saat itu, walaupun yang bersangkutan sudah datang mereka tidak langsung ke ruang sidang melainkan hanya duduk dan bercekrama di ruangan masing-masing.

Setelah melewati sidang pembahasan selama 3 hari, akhirnya melahirkan Nota Kesepakatan antara Pemerintah Daerah Kota Tual dengan DPRD Kota Tual dengan Nomor: 54/094/S.Kerja/BPD/XII/2012 dan 55/595/DPRD/XII/2012 tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) APBD Kota Tual Tahun Anggaran 2012 untuk selanjutnya dijadikan sebagai dasar penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tahun anggaran 2012.

Ketika kita melihat dari jadwal penetapan PPA dibandingkan dengan pedoman sesuai Permendagri Nomor 13/2006, maka sesungguhnya telah terjadi keterlambatan jadwal. Dalam hal ini menarik diketengahkan pendapat salah seorang informan bahwa:

“seringkali terjadi keterlambatan penetapan PPA disebabkan terlambatnya perumusan PPAS karena terkendala rancangan PPAS dengan format aturan baru Permendagri Nomor 13/2006 yang memerlukan penyesuaian dengan format sebelumnya”. Bahkan berkenaan dengan adanya kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam APBN Tahun 2012 dan Permendagri Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012, sehingga Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan perubahan PPA Tahun 2012. Rancangan perubahan PPA Tahun 2012 tersebut disepakati menjadi Perubahan PPA Tahun 2012 pada tanggal 16 Juni 2012. Penetapan PPA Tahun 2012 merupakan dasar penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD, Rancangan

Perda tentang APBD dan Rancanagn Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD oleh masing-masing pihak.
(Wawancara dengan. Informan 13 Oktober 2012)

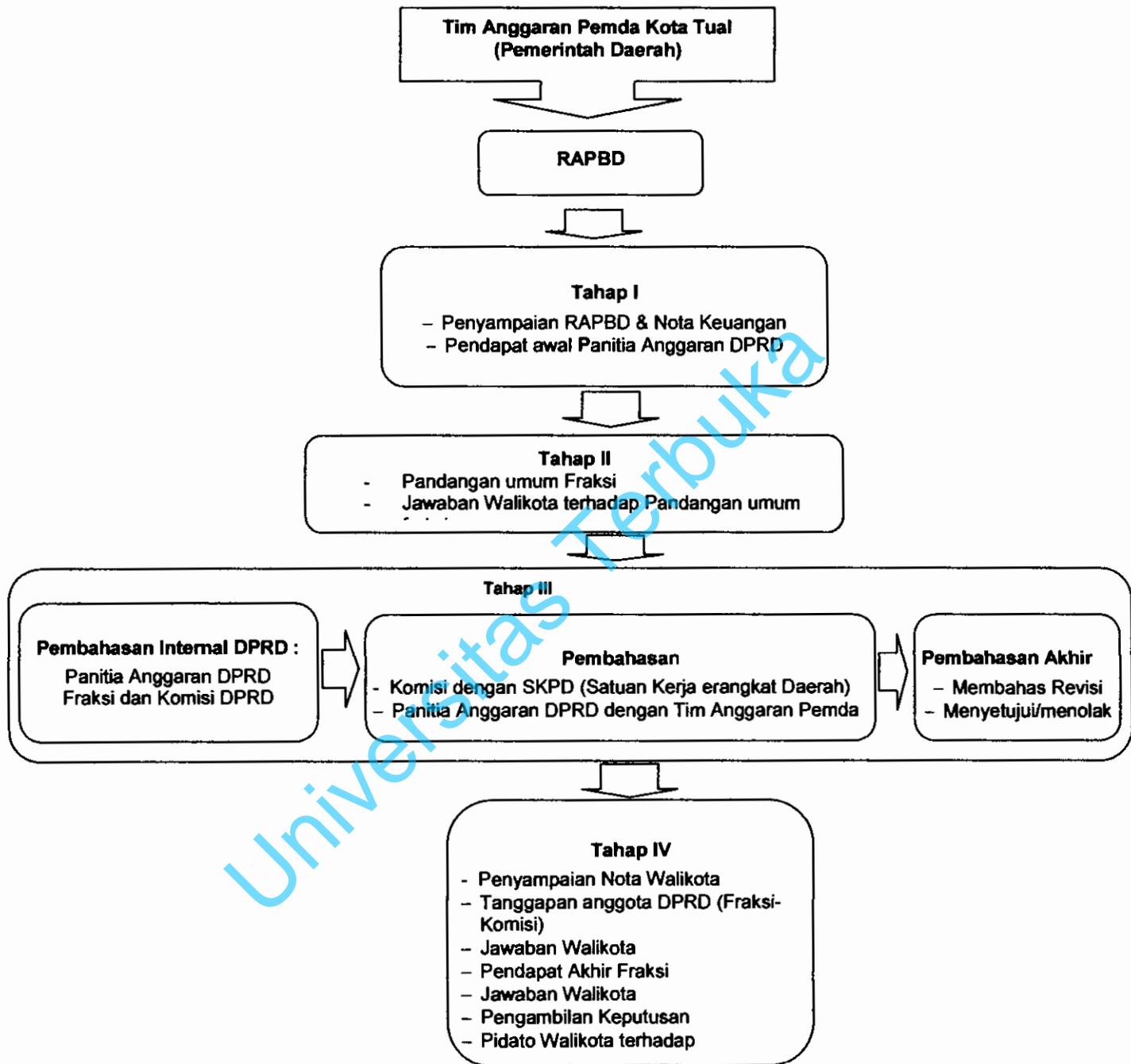
Penyampaian rancangan kebijakan anggaran daerah tersebut dibarengi dengan penyampaian Nota Pengantar Keuangan Tahun Anggaran 2012 dan Rancangan Peraturan Daerah oleh Walikota. Pembicaraan ini kemudian ditindaklanjuti dengan agenda pembahasan antara pemerintah daerah dengan DPRD untuk mendapatkan pengesahan bersama. Berdasarkan risalah rapat, sidang paripurna tersebut dipimpin langsung oleh Pimpinan DPRD Kota Tual dan anggota DPRD yang hadir sebanyak 19 orang yang terdiri dari fraksi Partai Golongan Karya, fraksi Partai Persatuan Pembangunan, fraksi Demokrasi Kebangsaan, Fraksi Partai Islam, Fraksi Partai Amanat Nasional serta fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Dalam rapat paripurna tersebut juga dihadiri oleh Walikota Tual, para anggota muspida Kota Tual, Sekretaris Daerah Kota Tual, para Asisten, Kepala Badan, Kepala Kantor, Kepala Dinas, Kepala Bagian, Direktur Perusahaan Daerah dan Camat se Kota Tual.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, akhirnya disepakati bahwa Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Kota Tual tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tahun anggaran 2012 sudah dapat dilanjutkan pada rapat paripurna untuk penyampaian pendapat akhir fraksi.

Selanjutnya dilakukan pembicaraan tingkat IV yaitu Rapat Paripurna DPRD tentang pendapat akhir fraksi-fraksi DPRD terhadap ranperda APBD tahun anggaran

2012 yang dilaksanakan pada hari Tanggal lima Januari, 2012, pukul 14.00, bertempat di Ruang Rapat Paripurna DPRD Kota Tual.

Berdasarkan risalah rapat yang menyetengahkan masalah dan pembahasan rancangan APBD tahun 2012 Kota Tual yang pada intinya membahas dan mendengarkan pendapat akhir fraksi terkait dengan usulan dan pendapat anggota, maka selanjutnya sidang dipimpin oleh ketua DPRD R.M. Waremra, S.AP, didampingi Eva Fr. Balubun, S.Pt dan Hasan Reniuryaan, ST serta dihadiri oleh seluruh anggota fraksi DPRD Kota Tual. Dalam rapat paripurna tersebut juga dihadiri oleh Walikota Tual, para anggota muspida Kota Tual, Sekretaris Daerah Kota Tual, para Asisten, Kepala Badan, Kepala Kantor, Kepala Dinas, Kepala Bagian, Direktur Perusahaan Daerah dan Camat se Kota Tual. Rapat paripurna ini memberikan kesempatan masing-masing fraksi melalui juru bicaranya untuk menyampaikan pendapat akhir fraksi. setelah masing-masing fraksi DPRD menyampaikan pendapat akhirnya dan menyatakan menerima rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun anggaran 2012 untuk ditetapkan menjadi Peraturan daerah. Analisis lebih lanjut dapat dilakukan terhadap konteks bahwa bila dicermati proses yang terjadi berdasarkan informasi yang dituturkan oleh beberapa informan di atas dapat dirumuskan proses penyusunan rancangan anggaran yang dimaksud berdasarkan visual sebagai berikut.



Gambar 2. Proses Pembahasan Rancangan APBD Kota Tual

Gambaran tersebut terlihat bahwa hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam membahas dan menetapkan APBD merupakan bagian dari rangkaian formulasi kebijakan APBD dan sekaligus merupakan tahap yang krusial bagi lahirnya produk kebijakan anggaran daerah. Mengingat pada tahapan inilah dan mencermati data lapangan yang ada, maka pilihan-pilihan kebijakan untuk mengalokasikan anggaran dan sumber daya bagi program-program ditentukan, di samping itu pilihan kebijakan yang telah ditetapkan akan menentukan keberhasilan pembangunan daerah dalam kerangka otonomi daerah.

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Tual Tahun Anggaran 2012, setelah melewati tahapan pembahasan pada tingkat panitia anggaran DPRD dan Tim Panitia Anggaran Daerah, mengalami perubahan yang signifikan baik secara nominal maupun butir program. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Tual Tahun Anggaran 2012. Setelah pembahasan dan lahirnya Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tual Nomor : 1/DPRD/II/2012 tertanggal 2 Pebruari 2012 tentang persetujuan penetapan rancangan peraturan daerah Kota Tual tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012 menjadi Peraturan Daerah (PERDA), maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Tual Tahun Anggaran 2012 mengalami kenaikan yang signifikan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel . 7
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
Kota Tual Tahun Anggaran 2012

No.	Anggaran	Jumlah Pendapatan (Rp)
1.	PAD	4.430.541.000
2.	Dana Perimbangan	313.406.016.354
3.	Lain Lain Pendapatan	17.239.002.615
	Jumlah	335.075.559.969

Sumber: Bagian Keuangan Sek. Daerah Kota Tual, 2012

D. Konteks Hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Pembahasan Rancangan APBD Kota Tual Tahun 2012

Pada dasarnya perumusan KUA dan PPA serta pembahasan RAPBD Kota Tual tahun anggaran 2012 merupakan pengimplementasian ketentuan yang telah diatur dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dan Permendagri Nomor 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta Permendagri Nomor 32/2008 perihal Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2012.

Salah satu syarat untuk merumuskan KUA adalah dengan melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat yang dikaitkan dengan dokumen perencanaan daerah, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta perencanaan nasional maupun kebijakan pemerintah pusat lainnya. Tujuan dilakukannya penjangkaran aspirasi masyarakat tersebut adalah upaya untuk mengidentifikasi perkembangan

kebutuhan dan keinginan masyarakat. Dan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah. Dalam proses penjangkaran aspirasi tersebut diharapkan partisipasi masyarakat dalam bentuk ide, pendapat, dan saran sebagai masukan yang bermanfaat dalam penyusunan konsep Kebijakan Umum APBD, sebagaimana tertuang dalam lampiran A.X Permendagri Nomor 13/2006.

Fenomena yang terjadi di Kota Tual lewat proses penjangkaran aspirasi masyarakat terutama dilakukan melalui kegiatan Musyawarah Pembangunan mulai dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan dan hingga untuk tingkat Kota. Dalam kerangka ini, baik pemerintah daerah maupun DPRD harus berperan pada penggalian aspirasi masyarakat. Bagi DPRD hasil dari kegiatan ini selanjutnya akan dirumuskan oleh DPRD dalam bentuk pokok-pokok pikiran yang akan menjadi landasan perumusan KUA bersama-sama dengan rumusan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Seperti disampaikan oleh informan bahwa:

...Dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 diatur proses-proses yang harus dilaksanakan dalam penyusunan APBD. Sesuai dengan ketentuan kita mengawali dengan melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat mulai dari tingkat bawah, desa/kelurahan dan kecamatan dan nanti dibahas lagi aspirasi-aspirasi tersebut dalam Musrenbangda Berdasarkan itu kita menyusun KUA, yang akan dijadikan pedoman dalam penyusunan kegiatan dalam tahun anggaran 2012...

(Wawancara dengan Informan, 27 Oktober 2012)

Namun pada pelaksanaannya, rancangan KUA serta Prioritas dan Plafon Anggaran APBD dirumuskan oleh pihak pemerintah daerah, terutama Bappeda Kota Tual yang sesuai tugas pokok dan fungsinya mengkoordinasikan kegiatan

penjaringan aspirasi masyarakat. Pokok-pokok pikiran DPRD yang seharusnya dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat tersebut sebagai landasan untuk perumusan KUA ternyata tidak terwujud. Hal ini terjadi karena, DPRD Kota Tual terutama Panitia Anggaran (Panggar) DPRD tidak terlibat secara intens dalam kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat maupun tidak memiliki data/informasi pembandingan yang berkaitan dengan kebutuhan riil masyarakat secara komprehensif, sehingga kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat masih didominasi oleh pemerintah daerah.

Hal tersebut sesuai dengan kenyataan penelitian ini melalui observasi lapangan yang dilakukan pada saat perdebatan rancangan kebijakan anggaran antara DPRD dan pemerintah Kota Tual bahwa di dalam pembahasan RAPBD sangat kelihatan adanya akomodasi berbagai kepentingan aktor (misalnya program yang ditawarkan pemerintah daerah yang sesuai dengan hasil reses anggota dewan, langsung diakomodasi). Umumnya jika berkaitan dengan usulan program yang ditawarkan oleh pihak pemerintah daerah adalah tidak terlalu dipersoalkan pada ranah perdebatan antara aktor yang berkepentingan. Tetapi jika perdebatan ini telah menunjukkan pada persoalan angka atau nominal yang ditawarkan setiap program yang diusulkan adalah pihak DPRD langsung melakukan respon.

Permasalahan tersebut di atas sesuai dengan pengamatan lapangan yang penulis lakukan bahwa peran masing-masing aktor dalam hubungan yang berbasis akomodatif hanya terjadi hubungan searah artinya pemerintah daerah hanya

memaparkan atau menyampaikan program, di sisi lain anggota DPRD langsung menyanggupinya. Artinya bahwa konsepsi tentang perdebatan antar aktor dan faktor dalam proses perumusan kebijakan APBD di Kota Tual adalah pada awalnya masih didominasi oleh lembaga pemerintah daerah. Namun setelah masuk pada ranah angka riil yang ditawarkan cenderung anggota dewan yang terkait dengan masalah anggaran pemerintah daerah yang lebih mendominasi kenyataan tersebut.

Fakta di atas adalah serasi dengan apa yang diutarakan oleh salah seorang informan bahwa :

Menurut pengalaman saya, belum ada pokok-pokok pikiran DPRD dalam pembahasan KUA, harusnya saat ini lebih tepat ditanyakan kepada DPRD. Menurut saya apabila proses penjangkauan aspirasi dilakukan dan memanfaatkan masa turun ke lapangan saat reses tentunya seharusnya ada pokok-pokok pikiran DPRD. Jadi KUA yang disusun tersebut memang rumusan dari Pemda dengan memanfaatkan data-data musrenbang dan data-data terkait lainnya. (Wawancara dengan informan, 10 Oktober, 2012)

Mekanisme perdebatan aktor perumus kebijakan anggaran adalah sangat didominasi oleh pihak pemerintah daerah pada saat belum bersinggungan dengan masalah anggaran ataupun nominal yang ditawarkan. Sehingga terkesan dengan kasus seperti ini adalah bahwa pemerintah daerah cenderung mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat dari proses musyawarah pembangunan daerah baik di tingkat kecamatan dan Kota yang dirumuskan dan dituangkan menjadi program pemerintah daerah. Akibatnya sejak awal perbedaan dan pertentangan menjadi tidak bisa dihindari antara aktor yang pada akhirnya berujung pada perdebatan, terutama pada sisi nominal anggaran dan bukan pada sisi substansi program.

”...Proses terjadinya penguatan dari sisi kesepakatan program yang awalnya dirumuskan oleh pihak eksekutif dengan SKPD-nya adalah dapat dilihat dari pernyataan informan bahwa dari salah seorang panitia anggaran DPRD Kota Tual bahwa ”memang rumusan KUA tersebut pada awalnya dibuat oleh Eksekutif baru kemudian dibahas bersama ...“ (Wawancara dengan Anggota Panggar DPRD Kota Tual, 25 Oktober 2012).

Selain karena keterbatasan data/informasi juga kurang adanya motivasi untuk mengkaji data/informasi yang dimiliki, sehingga KUA dan PPAS yang diajukan oleh pemerintah daerah harus diterima. Namun, argumentasi yang diberikan oleh pemerintah daerah mengenai berkaitan dengan perbedaan persepsi dalam KUA serta Prioritas dan Plafon Anggaran tidak serta merta menyelesaikan perbedaan persepsi dengan DPRD, tetapi berakumulasi ketika terjadi pembahasan RAPBD. Pada tahap ini seringkali terjadi pengulangan yang terkait dengan substansi KUA serta Prioritas dan Plafon Anggaran yang sudah ditetapkan, hal ini diungkap oleh baik anggota panggar DPRD maupun anggota panggar pemerintah daerah. Mencermati penomena di atas adalah menarik untuk diketengahkan hasil wawancara dengan salah seorang informan pada tanggal 26 Oktober 2012 bahwa:

...DPRD seharusnya mengawal KUA dan PPAS sesuai dengan aspirasi masyarakat Kota Tual yang berkembang yang seharusnya jadi fokus DPRD, bukan hal teknis, seperti masalah tugas pokok dan fungsi yang melaksanakan program ini atau program itu. Lagi pula sepertinya DPRD tidak terlalu memahami program ataupun kegiatan yang dirumuskan dalam KUA dan PPAS.”

Sebaliknya mengenai implementasi wewenang dalam formulasi APBD tersebut Anggota Panitia Anggaran DPRD tidak sependapat dengan penilaian pemerintah daerah, semuanya tidak sependapat dengan pernyataan di atas. Hampir

senada mereka mengungkapkan ketidaksetujuan terhadap pendapat tersebut, dengan alasan, DPRD mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Interaksi antara institusi Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Tual menunjukkan bahwa belum terdapat keseimbangan persepsi dalam memahami aspek formalitas. Dalam kondisi ini perlu dikembangkan komunikasi untuk menciptakan penyamaan persepsi atau dengan kata lain mengupayakan kesepahaman aspek informalitas. Pemerintah daerah maupun DPRD memiliki persepsi sendiri tentang wewenang, peran dan tanggung jawabnya dalam merumuskan KUA dan PPA, namun belum mampu mengembangkan secara maksimal mekanisme akuntabilitas diantara keduanya atas implementasi aspek formalitas tersebut sebagai akibat dari belum terciptanya kesepahaman persepsi.

Gambaran hubungan yang demikian juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD Kota Tual belum mampu menciptakan akurasi dan kualitas komunikasi untuk saling memahami wewenang, peran dan tanggung jawab serta kendala-kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikannya untuk saling mendukung dalam melaksanakan peran dan tugas masing-masing. Persis seperti apa yang dihasilkan dari data hasil observasi penelitian ini bahwa forum pembahasan RAPBD yang menghadirkan Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Panitia Anggaran DPRD untuk mendengarkan pemaparan para kepala SKPD untuk menjelaskan RKA-SKPD masing-masing cenderung tidak fokus dan optimal

diakibatkan sikap dan perilaku anggota dewan yang tidak serius bahkan sibuk dengan kegiatannya masing-masing yang saling berdiskusi, berdialog sehingga cenderung tidak memperhatikan pemaparan kepala SKPD. (Observasi di DPRD, Nopember 2012).

Kemampuan Panggar DPRD untuk memaksimalkan wewenangnya dalam merumuskan KUA dan PPA, seperti menyusun pokok-pokok pikiran DPRD, melakukan penjaringan aspirasi masyarakat, menguasai dan memahami data/informasi dan memahami proses penganggaran daerah secara keseluruhan telah menempatkan interaksi dengan pemerintah daerah berlangsung secara timpang namun tidak berkembang menjadi konflik terbuka karena sebagai pihak pada posisi cukup kuat. Pada sisi lain, pihak DPRD mengakui kelemahan dan keterbatasannya dengan strategi interaksi menerima konsep KUA dan PPA yang disiapkan pemerintah daerah.

Di lihat dari perspektif kerangka formulasi kebijakan anggaran, perumusan KUA dan PPA merupakan bagian dari agenda *setting* yang menegaskan komitmen dan kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam menentukan tuntutan atau masalah publik apa saja yang akan dijadikan prioritas alokasi anggaran dan bagaimana mengimplementasikannya. Setelah acuan ini disepakati bersama, maka pembahasan tentang program/proyek pembangunan menekankan pada aspek manajerial/teknis. Namun, proses yang demikian tidak dijalani oleh DPRD. Lemahnya kemampuan untuk memahami materi dan proses penganggaran daerah ini

tentu juga tidak terlepas dari faktor motivasi yang rendah untuk melakukan pembelajaran secara individu atau organisasi dalam rangka meningkatkan kapasitas.

Masalah rendahnya motivasi ini juga disinggung dengan tegas oleh salah seorang informan anggota panitia anggaran DPRD, sebagai berikut.

Selain hal ini merupakan sesuatu yang baru, juga mungkin dikarenakan secara keseluruhan belum maksimal hasil dari kegiatan kunjungan kerja, masa reses DPRD sehingga tidak tertuang dalam sebuah konsep pokok-pokok pikiran dari yang diusulkan oleh pihak eksekutif. Akhirnya berujung kepada menunggu bola program dari apa yang dirumuskan oleh eksekutif. Hal itu juga membawa dampak tidak diketahuinya apa yang dibutuhkan masyarakat secara riil. Maka ketika disodorkan rumusan KUA, DPRD menilainya bagus-bagus saja karena memang tidak memiliki data pembandingan. Sepertinya kemauan belajar anggota dewan juga perlu ditingkatkan. (Wawancara dengan Informan, 4 Nopember 2012).

Faktor kepentingan politik, baik individu maupun partai politik juga menjadi hal yang mempengaruhi kelemahan panitia anggaran DPRD dalam merumuskan KUA dan prioritas dan plafon anggaran APBD di Kota Tual. Menguatnya faktor ini tidak terlepas dari belum melembaganya proses kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat oleh DPRD. Akibatnya masing-masing anggota DPRD cenderung untuk mengakomodasi kepentingan kelompok yang berhubungan dekat, seperti dukungan dalam pemilihan anggota DPRD. Kelompok tersebut terutama adalah masyarakat yang berasal dari daerah pemilihan yang bersangkutan ataupun kelompok-kelompok tertentu seperti kalangan swasta. Hal ini seperti disebutkan anggota panggar DPRD bahwa:

...saya sangat merasakan tekanan moral dari masyarakat untuk menyuarakan aspirasi mereka terutama dari daerah pemilihan yang saya wakili pada saat

pembahasan anggaran dan hal ini merupakan sebuah tekanan yang harus diperjuangkan dan tekanan tersebut terasa semakin berat pada saat pembahasan anggaran. (Wawancara dengan Informan, 30 Oktober 2012)

Eksklusifitas partai politik dalam mengakomodasikan usulan pada akhirnya akan mengakibatkan terjadinya pengkotakan internal DPRD dalam membahas dan memutuskan prioritas anggaran daerah. Posisi DPRD yang kurang kondusif seperti itu pada akhirnya memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk menerapkan cara kooptasi dan sebaliknya akomodasi yang dilakukan oleh panitia anggaran DPRD bersifat koersif. Kooptasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap Panitia Anggaran DPRD dapat terjadi karena kurangnya kemampuan Panggar DPRD untuk menggarap lebih lanjut penajaman program yang diusulkan oleh pihak eksekutif secara maksimal dalam merumuskan KUA dan PPA.

Untuk mengatasi masalah tersebut maka pemerintah daerah berupaya mendesakkan pengaruhnya berdasarkan sumber daya yang dimilikinya seperti data/informasi tentang kebutuhan masyarakat untuk meyakinkan panitia anggaran DPRD yang tidak menguasai data/informasi sebagai pembandingannya atau lemah dari sisi penguasaan sumber daya ini.

Terkait dengan fenomena hubungan kelembagaan ini, maka sebagai akibat dari keterbatasan sumber daya telah memaksa panitia anggaran DPRD untuk menerima rancangan KUA dan PPA tersebut. Penerimaan DPRD ini menunjukkan terjadinya akomodasi terhadap pemerintah daerah. Namun akomodasi yang dilakukan oleh panitia anggaran DPRD mencerminkan unsur keterpaksaan atau

bersifat koersif karena keterbatasan penguasaan sumber daya dengan kata lain lemahnya posisi DPRD tidak memberikannya pilihan selain menerima rumusan KUA dan PPA yang diusulkan pemerintah daerah. Di samping itu pilihan ini ditempuh tentu juga sebagai upaya mengantisipasi agar tidak terjadi pertentangan atau kontravensi yang bila berakumulasi akan mengarah kepada konflik terbuka.

Fakta di atas dikaitkan dengan hasil amatan penulis pada saat pembahasan rancangan APBD Kota Tual tahun 2012 bahwa pertanyaan-pertanyaan yang diajukan anggota dewan kepada kepala SKPD tidak terarah dan asal bertanya sehingga tidak substantif terhadap materi bahasan menyebabkan para SKPD tidak mampu memberi jawaban yang semestinya. adalah tidak lagi menunjukkan kapasitas pembandingnya dalam mencermati urutan dan isi daripada program yang diusulkan oleh lembaga eksekutif.

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD Kota Tual dalam membahas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang hasilnya ditetapkan melalui Peraturan Daerah tentang APBD tidak dapat dilepaskan dari 2 (dua) aspek, yaitu pertama, mekanisme pembahasan Rancangan APBD yang berlaku di Kota Tual, dan kedua interaksi yang terjadi antara pemerintah daerah dan DPRD pada tahapan perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) serta perumusan kebijakan APBD dalam bentuk Perda APBD, mengingat secara keseluruhan tahapan ini merupakan bagian dari serangkaian proses formulasi kebijakan APBD.

Dengan demikian bahwa pembahasan mengenai Rancangan APBD mengacu pada pembahasan Rancangan Perda pada umumnya, seperti yang diatur dalam Keputusan DPRD Nomor 08/DPRD/X/2008 tentang Persetujuan Penetapan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tual seperti yang telah diuraikan sebelumnya. Dari seluruh tahapan terlihat bahwa Tahap III merupakan tahapan yang krusial dalam serangkaian prosesi pembahasan tersebut. Titik penting Tahap III ini karena pada tahap inilah ditentukannya pilihan akhir kebijakan anggaran daerah yang didalamnya menetapkan pengalokasian sumber daya daerah untuk membiayai atau mendukung program-program atau kegiatan-kegiatan yang akan dijalankan pada tahun anggaran 2012.

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD pada Tahap III tidak dapat dilepaskan dari interaksi yang terjadi pada perumusan KUA dan PPA. Menurut Anggota panitia anggaran DPRD Kota Tual, Zulkifli Sun apa yang terjadi pada perumusan KUA dan PPA sangat berdampak pada saat berlangsungnya hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam membahas anggaran seperti yang dinyatakan bahwa:

KUA disusun oleh pemerintah daerah, demikian juga dengan PPAS, jadi dalam hal ini penguasaan informasi menyangkut topik yang dibahas memang menjadikan pemerintah daerah lebih berdaya, hal ini membawa dampak sampai pada pembahasan RAPBD seperti terjadinya pengulangan pembahasan. (Wawancara dengan Informan, 12 Nopember 2012).

Belum adanya konsep pokok-pokok pikiran DPRD tentu membawa dampak pada proses pembahasan APBD dimana DPRD tidak mempunyai data pembanding

apa yang menjadi kebutuhan masyarakat secara umum dan prioritas yang harus dilaksanakan.

Fakta ini semakin diperparah oleh ketidakpahaman sebagian anggota Panggar DPRD ketika membaca dan mengkaji RKA-SKPD pada kasus di Kota Tual. Di lain sisi masalah ini juga tidak terlepas dari kelemahan pemerintah daerah dalam hal transparansi karena berbagai dokumen yang menyangkut RKA-SKPD yang lengkap secara keseluruhan tidak diserahkan kepada Panggar DPRD/DPRD sebelum dilakukannya tahap pembahasan.

Pada akhirnya bahwa hampir secara keseluruhan dokumen baru diserahkan pada saat sehari sebelum pembahasan dilakukan, akibatnya panitia anggaran DPRD mengalami banyak kesulitan ketika secara mendadak harus membahas dan mengkritisi Rancangan APBD, karena tidak memiliki waktu yang cukup untuk mempelajarinya terlebih dahulu sebelum dilakukan pembahasan, disamping kurangnya pemahaman mengkaji anggaran daerah tersebut.

Kenyataan mengenai hal ini telah diungkap oleh anggota panitia anggaran DPRD Kota Tual bahwa:

”.....kurangnya pemahaman dan waktu pembahasan menyebabkan kita tidak mempunyai keleluasaan mengkaji RAPBD belum lagi terbatasnya pengetahuan teman-teman dalam melakukan pengkajian tentang anggaran. Terutama menyangkut pembacaan RKA-SKPD.
(Wawancara dengan Informan, 17 Oktober 2012).

Hasil interveiw tersebut menunjukkan bahwa aspek kualitas personal anggota dewan terutama yang terkait dengan pembahasan masalah anggaran adalah menjadi

masalah serius yang harus dipecahkan. Kondisi seperti ini juga telah diungkap oleh salah seorang informan kunci bahwa :

...salah satu masalahnya adalah waktu, waktu yang luang tentu akan menjadikan pembahasan lebih maksimal dan fokus. Kita perlu mensiasati dengan bersiap lebih awal. Untuk ke depan telah disiapkan kalender kegiatan dan kita tentu akan memenuhinya.

(Wawancara dengan Informan Kunci, 12 Oktober 2012).

Memang menurut pengakuan salah seorang anggota DPRD mengungkap bahwa penyerahan draft yang terlambat sepertinya merupakan strategi eksekutif agar legislatif tidak punya waktu yang cukup untuk melakukan pembahasan secara kritis. Sehingga keterbatasan waktu menyebabkan ketidakfokusan pembahasan panitia anggaran DPRD ini bahkan ketajaman pembahasan yang seharusnya dilakukan dengan mengaitkan KUA dan Prioritas dan Plafon Anggaran kurang menjadi konsentrasi panitia anggaran DPRD. Sebaliknya sosialisasi serta *public hearing* tentang Rancangan APBD yang seharusnya dilakukan oleh panitia anggaran DPRD sebelum menetapkannya tidak dilakukan.

Hal tersebut diperburuk lagi dengan adanya perbedaan persepsi internal DPRD, seperti diungkap oleh salah seorang anggota panitia anggaran DPRD sebagai berikut:

.....Sebenarnya DPRD sangat berdaya ketika membahas kebijakan APBD, tetapi hal tersebut selalu dirusak dari internal DPRD sendiri, itu yang saya maksud dengan adanya pembicaraan informal antara anggota DPRD dengan dinas-dinas tertentu sehingga gampang dipengaruhi oleh pemerintah yang mungkin sangat dipengaruhi oleh janji-janji tertentu sehingga akibatnya yang terjadi adalah perselisihan antara anggota DPRD sendiri dan bila kondisi seperti ini terjadi maka suara dari orang seperti saya yang dari partai kecil

tidak akan didengarkan. Namun tentu ada yang tetap berusaha memperjuangkan sesuatu secara idealis, saya berusaha untuk seperti itu. Hal-hal di atas menyebabkan bahwa hubungan yang terbangun antara pemerintah daerah dengan DPRD menjadi tidak seimbang sebab internal DPRD tidak mendukung untuk terjadinya hal tersebut...

(Wawancara dengan Informan, 30 Oktober 2012).

Gambaran tersebut di atas memperlihatkan bahwa penguasaan informasi dan sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah lebih mendominasi proses penyusunan APBD Kota Tual 2012 dalam berinteraksi dengan DPRD. Selain itu, interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam tahap pembahasan RAPBD memperlihatkan pula perbedaan persepsi yang tajam di internal DPRD sehingga tentu menghambat kinerja panitia anggaran DPRD. Hal lain yang tergambar dalam uraian di atas menyangkut interaksi adalah kesulitan membangun komunikasi dan penyamaan persepsi diantara lintas fraksi DPRD seperti diungkap di atas.

Sehingga memungkinkan terjadinya proses perdebatan antar kelompok aktor tidak bisa dihindari terutama pada pembahasan di tingkat panitia anggaran yang melibatkan SKPD untuk menyampaikan RKA-nya, walaupun yang mendominasi jalannya sidang adalah anggota dewan.

Dimensi terjadinya proses perdebatan terjadi akibat kemauan aktor (DPRD) terhadap nama dan besaran anggaran yang diusulkan pihak SKPD. Perdebatan aktor lebih didominasi oleh kelompok aktor DPRD yang tegas mempertahankan pendapatnya sedangkan di sisi lain pihak eksekutif cukup memberikan tanggapan apa adanya. Perdebatan dapat meredah dikarenakan pihak eksekutif menerima

usulan-usulan anggota DPRD, apalagi kalau sidang pembahasannya dilanjutkan pada tingkat komisi.

Dengan demikian terjadinya perbedaan persepsi tidak hanya terjadi di internal DPRD tapi juga tergambar antara pemerintah daerah dan DPRD seperti dalam hal menyangkut wewenang pengkajian RKA-SKPD dan Satuan Anggaran Belanja (SAB), di mana menurut persepsi panitia anggaran pemerintah daerah, dokumen yang dibahas cukup RAPBD tidak perlu sampai kepada uraian RAPBD dan RKA-SKPD. Kenyataan ini sangat relevan dengan data hasil observasi penulis bahwa dalam pembahasan RAPBD, konflik kepentingan individu sesama anggota DPRD juga tidak bisa dihindari, karena secara individu anggota DPRD juga gigih memperjuangkan program karena mereka berasal dari daerah pemilihan tertentu, yang selalu mengarahkan program ke wilayah konsituennya.

Masalah menjadi semakin tidak kondusif ketika terjadinya pola hubungan yang tidak kondusif lagi antara pemerintah daerah dan DPRD. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah bahwa:

Bahwamasalah RKA-SKPD adalah domain pemerintah daerah, tahun-tahun yang lalu RKA-SKPD tidak perlu diperlihatkan kepada legislatif, masa kita misalnya anggaran untuk biaya telepon akan kita alihkan misalnya untuk listrik harus mendapat persetujuan DPRD, kan repot. Seharusnya DPRD tidak perlu mengkaji anggaran sampai kepada objek belanja sekecil-kecilnya tapi fokus mengawal APBD agar sesuai dengan KUA dan PPA. Hal ini sebenarnya memperlihatkan ketidakmampuan DPRD saat berhadapan dengan eksekutif, maka disebut alasan masalah transparansi anggaran. Padahal ketentuan telah mengatur dengan jelas wewenang masing-masing dan tentang RKA adalah domain pemerintah daerah. Namun karena prinsip transparansi ya.. kita serahkan saja bila diminta. Juga tidak ada ketentuan yang mengatur

kita harus menyerahkan RKA-SKPD kepada DPRD koq. Silahkan lihat peraturannya.
(Wawancara dengan Informan birokrasi, 5 Nopember 2012).

Di sisi lain bahwa anggota panitia anggaran DPRD lainnya mengungkapkan bahwa hal tersebut dilakukan juga untuk menghindari terjadinya belanja aparatur yang dititipkan dalam belanja publik sebagaimana dikatakan oleh anggota panitia anggaran DPRD. Menanggapi hal ini, menurut Sekretaris Tim Anggaran Pemerintah Daerah adalah wewenang dari badan pemeriksa, “RKA-SKPD adalah tugas Tim Anggaran Pemerintah Daerah, ini hal teknis yang kalau penyimpangan dalam hal ini adalah wewenang dari badan pemeriksa.

Seperti dijelaskan di atas, secara umum terdapat keterbatasan kemampuan DPRD dalam melakukan pengkajian RKA-SKPD, ditambah lagi dengan keterbatasan data pembanding yang dimilikinya. Ketidakmampuan ini terlihat ketika panitia anggaran DPRD mengkritisi besaran alokasi anggaran untuk bidang tertentu, namun ternyata tidak memiliki argumen dan data yang memperkuatnya, sehingga ketika berargumentasi panitia anggaran DPRD tidak bisa berbuat banyak selain menerimanya karena kekuatan data dan landasan argumen yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Hal ini juga tergambar dari jawaban-jawaban yang disampaikan oleh walikota terhadap tanggapan dari komisi maupun fraksi.

Fenomena ketimpangan substansial di atas terlihat bahwa permasalahan yang mendasari proses pembahasan RAPBD, selain karena kurang transparannya pemerintah daerah sehingga penyerahan terlambat yang berimplikasi terhadap

sedikitnya waktu pembahasan juga dikarenakan ketidakmampuan Panitia Anggaran DPRD/DPRD dalam memahami RKA-SKPD.

Proses dinamis dalam kaitannya dengan perumusan APBD yang terjadi di Kota Tual, pada dasarnya menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD belum mampu membangun keseimbangan antara aspek formalitas dan informalitas yang merupakan satu elemen penting untuk mengefektifkan hubungan kelembagaan yang ada, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Wewenang, peran dan tanggung jawab serta mekanisme akuntabilitas di antara pemerintah daerah dan panitia anggaran DPRD merupakan aspek formalitas yang mendasari kedua institusi pemerintahan daerah tersebut dalam melakukan hubungan timbal balik dalam merumuskan rancangan peraturan daerah. Hal ini sesuai dengan kenyataan lewat observasi penulis bahwa Panitia anggaran DPRD terdiri dari wakil fraksi dan komisi, sehingga setiap komisi memiliki beberapa *leading* sektor yang berasal dari SKPD. Ditemukan gejala bahwa apabila SKPD yang memaparkan RKA-nya yang kebetulan *leading* sektor-nya dari komisi tersebut cenderung diam dan tidak memberi komentar, sehingga kadang menjadi olokan bagi anggota dewan yang lain. Kondisi ini terkesan bahwa para kepala SKPD sudah ada pembicaraan atau pertemuan khusus sebelum memasuki sidang pembahasan.

Oleh karena itu bahwa tindakan panitia anggaran DPRD untuk mengkaji Rancangan APBD hingga menyentuh RKA-SKPD yang merupakan uraian rincian belanja, dilandasi oleh persepsinya tentang wewenang dalam merumuskan APBD

bersama-sama dengan pemerintah daerah serta langkah awal melakukan pengawasan. Artinya alokasi anggaran yang ditujukan pada program tertentu harus dapat dipertanggungjawabkan tidak hanya dari sisi KUA dan PPA tetapi dari sisi dana yang dialokasikan apakah sesuai dengan program tersebut. Hal ini selain didasari oleh kewenangan pengawasan menurut persepsi DPRD juga sebagai upaya menghindari adanya belanja aparatur yang dititipkan dalam belanja publik. Sehingga perbedaan persepsi pada aspek formalitas pada dasarnya adalah hal yang wajar ketika terjadi hubungan kelembagaan, namun tentu dapat berkembang menjadi masalah yang menghambat efektivitas pola hubungan kelembagaan ketika kedua institusi pemerintahan daerah tersebut tidak mengupayakan kesepahaman persepsi tentang aspek formalitas dan membangun keterbukaan komunikasi untuk mencari keseimbangan persepsi terhadap aspek formalitas. Perbedaan persepsi DPRD dan pemerintah daerah seharusnya diselesaikan dengan membangun kesepahaman persepsi tentang wewenangnya masing-masing, hal ini dapat dibangun dengan membangun komunikasi integratif, yaitu mengupayakan komunikasi yang saling menguntungkan dalam proses kegiatan mereka. Komunikasi integratif harus dilakukan dengan prinsip transparansi.

Pada keadaan keseimbangan persepsi belum tercipta maka kontroversi yang terjadi sebagai akibat dari perbedaan persepsi dapat saja mengarahkan hubungan tersebut pada konflik terbuka. Akumulasi kontroversi membuka peluang konflik dan pada akhirnya akan ditentukan oleh pihak yang lebih memiliki kekuasaan untuk

mendominasi pihak yang lebih lemah. Keterbatasan SDM dan kelembagaan dalam penguasaan data pembanding dan pemahamannya terhadap proses serta materi penganggaran daerah telah menjadikan posisi panitia anggaran DPRD lebih lemah dibandingkan pemerintah daerah. Ketidakmampuan mengkaji RKA-SKPD memperlemah institusi politik lokal ini dalam mengkritisi rancangan APBD yang disusun oleh pemerintah daerah. Sehingga terjadinya hal ini merupakan sebuah proses dinamika politik yang berkembang.

Akibatnya penggunaan wewenang dalam mengkritisi besarnya alokasi anggaran untuk program tertentu tidak memberikan efek yang signifikan bagi kebijakan APBD. Kondisi ini semakin diperlemah oleh perbedaan persepsi yang terjadi di lingkungan internal panitia anggaran maupun DPRD secara keseluruhan.

Proses terjadinya pertentangan internal, disisi lain memperkuat persepsi pemerintah daerah bahwa institusi perwakilan politik lokal tersebut belum mampu menterjemahkan dan mengimplementasikan wewenangnya. Hal ini juga diungkap oleh salah seorang informan bahwa.

.....mereka sepertinya hanya dapat mengkritisi anggaran kulit-kulit luar saja, artinya tidak secara mendalam. Hal tersebut bisa jadi disebabkan karena kemampuan terhadap penguasaan materi pembahasan yang terbatas. Sehingga sepertinya tidak terdapat perubahan yang signifikan dalam RAPBD yang kita ajukan. (Wawancara dengan Informan, 18 Oktober 2012)

Apabila kajian ini diamati dari sisi hubungan kelembagaan yang terjadi antara pemerintah daerah dan panitia anggaran DPRD, menunjukkan penggunaan cara kooptatif oleh pemerintah daerah dalam membangun koalisi antara unit

organisasi perangkat daerah dengan komisi dan fraksi serta langkah akomodatif panitia anggaran DPRD karena koersif.

Fenomena terhadap adanya wewenang komisi sesuai bidang pemerintahan yang ditanganinya, kekuatan fraksi mempengaruhi anggota panitia anggaran DPRD yang merupakan perwakilannya, dan perbedaan persepsi di lingkup internal pada akhirnya mempengaruhi penggunaan wewenang panitia anggaran DPRD dalam membahas rancangan APBD bersama pemerintah daerah sehingga meredam dampak perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dengan Panggar DPRD tentang penggunaan wewenang yang menghambat proses pembahasan Rancangan APBD dan pada akhirnya memuluskan penetapan menjadi APBD.

Data hasil temuan menunjukkan bahwa gambaran secara umum permasalahan hubungan pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan RAPBD ini berada pada kerangka proses asosiatif, yaitu proses kerjasama maupun persetujuan diantara orang perorangan atau antar kelompok sebagai suatu usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama. Proses ini terbentuk melalui cara kooptatif oleh pemerintah daerah, membangun koalisi antara Satuan Kerja perangkat daerah dengan komisi dan fraksi yang mengarah pada terjadinya akomodasi oleh panitia anggaran DPRD atas dasar koersif.

Perspektif metode dan cara tersebut berhasil meredam perbedaan persepsi akan penggunaan wewenang yang menghambat interaksi pembahasan Rancangan APBD, memanfaatkan kelemahan Panggar DPRD dan secara keseluruhan serta

pengkotakan internal untuk membangun kerjasama melalui koalisi, sehingga dapat mencegah kontravensi menjadi konflik terbuka, baik di internal panitia anggaran DPRD maupun dengan pemerintah daerah. Cara-cara yang dipakai ini pada akhirnya mengarahkan interaksi ke dalam proses asosiatif sehingga pembahasan RAPBD dapat berjalan baik dan lancar untuk menetapkannya menjadi APBD Kota Tual Tahun Anggaran 2012 yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Tual Nomor : 01/DPRD/II/2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.

Hasil pengamatan penulis mengindikasikan bahwa beberapa program yang telah disusun oleh para SKPD langsung diakomodasi, diantaranya program yang sifatnya rutin, seperti belanja pegawai, program yang menyentuh kebutuhan masyarakat banyak, program yang berhubungan dengan visi dan misi Kota Tual, serta program yang diajukan oleh pemerintah daerah dan sesuai dengan hasil reses anggota dewan, bahkan program yang biayanya masuk akal tidak mengalami pembahasan lebih serius untuk segera diakomodasi.

Di sisi lain menunjukkan bahwa selain hubungan dengan basis akomodasi, di dalam pembahasan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, juga terlihat adanya pola dominasi antara pemerintah daerah (TPAD) dengan panitia anggaran DPRD. Kondisi ini terjadi pada saat pembahasan RAPBD, di mana setiap SKPD dalam memaparkan Rencana Kerja Anggaran (RKA) nya dihadapan panitia anggaran DPRD, disinilah terlihat dominasi yang sangat besar yang diperagakan oleh

anggota dewan, karena mereka banyak mempertanyakan tentang perlu tidaknya suatu program, sedikit banyaknya biaya yang digunakan dan lain-lain, sehingga cenderung bersifat lebih dominatif dan tidak kenal kompromi.

Kenyataan seperti diungkap di atas adalah pada gilirannya membuat beberapa kepala SKPD tidak mampu dan tidak siap memberi jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan anggota dewan yang cenderung beringas atau berutal dan bertubi-tubi. Sehingga sebahagian besar kepala SKPD dalam memaparkan RKA-nya terkesan ciut menghadapi para anggota dewan. Akibatnya, kedua kelembagaan ini tidak tercipta suatu kemitraan sebagai lembaga pemerintahan daerah, yang ada justru terkesan panitia anggaran DPRD melakukan interogasi kepada pemerintah daerah.

Kalaupun ada kepala SKPD yang dalam pemaparannya mampu memberikan keterangan dan penjelasan yang tegas terhadap pertanyaan-pertanyaan anggota dewan, mereka adalah kepala SKPD yang memiliki kompetensi dan memahami tugasnya dengan sempurna bahkan kepala SKPD tersebut memiliki latar belakang organisasi yang baik atau kepala SKPD yang bersangkutan memiliki hubungan emosial dari sebagian anggota dewan.

Selain akomodasi dan dominasi yang terjadi pada kedua kelompok aktor yakni panitia anggaran DPRD dan Tim Panitia Anggaran Daerah dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga ditemukan adanya pola hubungan yang lain yakni dalam melakukan kompromi terhadap kedua kelompok aktor tersebut dalam menyusun kebijakan penganggaran di Kota Tual.

Hasil pengamatan penulis menyimpulkan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang memiliki potensi pendapatan atau penerimaan besar, di dalam pembahasannya selalu menjadi alot dan tarik menarik serta menggunakan waktu yang lama, kondisi ini tentu sangat mengkhawatirkan karena waktu yang disediakan sangat terbatas, mengakibatkan pembahasannya dilanjutkan pada tingkat komisi. Dalam pengamatan penulis tidak pernah melihat adanya jadwal tambahan bagi SKPD untuk pembahasan lanjutan. Kondisi ini biasanya digunakan para anggota dewan yang memiliki kepentingan untuk tawar menawar program (*bargaining*) yang pada akhirnya dapat berakibat pada adanya pemberian fee bagi anggota dewan. Ketika pembahasan di tingkat komisi, pembahasannya lebih teknis sehingga upaya tawar menawar kepentingan antara kedua aktor tidak bisa terhindari.

Pada tingkat pembahasan, beberapa program yang dianggap tidak rasional baik nama maupun jumlah sehingga di drop. Kondisi ini menyebabkan adanya dana yang tidak jelas penggunaannya. Dana ini biasanya dikompromikan untuk melahirkan program-program baru antara pemerintah daerah dengan anggota DPRD.

Dengan jalur tersebut maka kompromi tidak bisa dihindarkan, karena kedua kelompok aktor masing-masing memiliki kepentingan. Di pihak Pemerintah Daerah penyusunan program didasari atas usulan program SKPD yang berasal dari permasalahan masyarakat lewat musrembang, sedangkan pihak DPRD sebagai pembawa aspirasi selalu memunculkan program berdasarkan hasil resesnya. Anggaran atau biaya perjalanan dinas bagi SKPD banyak yang dipangkas,

maka komprominya sebagian besar dana tersebut diarahkan untuk membiayai sarana jalan yang banyak rusak akibat hujan dan perbaikan jalan-jalan lingkungan. Kondisi ini menyebabkan belanja dinas PU menjadi bertambah.

Pedoman penyusunan RAPBD tahun 2012, sebagaimana telah disebutkan di atas adalah memberikan implikasi secara langsung terhadap mekanisme dan sistem belanja daerah yang dibagi menjadi dua kelompok belanja yaitu Belanja Tidak langsung dan Belanja Langsung. Kategori belanja tidak langsung terdiri dari 8 jenis belanja yaitu; belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, Belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten dan pemerintah desa, dan belanja tidak terduga. Sementara itu dari sisi belanja langsung terdiri dari tiga jenis belanja yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dibahas lebih dalam lagi bahwa ketimpangan yang terjadi dalam hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam perumusan KUA dan PPA Kota Tual tahun anggaran 2012, dengan menggunakan pendekatan kekuasaan dan ketergantungan sumber daya (*power and resources dependency approach*) dari Levine dan White (Parson, 2005:485), dalam perspektif kekuasaan dan sumber daya yang lebih yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mempengaruhi DPRD yang lebih lemah dari sisi kekuasaan atau sumber daya. Makna kekuasaan dalam konteks ini tidak hanya terbatas pada wewenang politik secara legal-formal saja, tetapi terkait dengan sumber daya yang

dimiliki oleh DPRD termasuk kemampuan DPRD untuk menjangkau aspirasi masyarakat dan penguasaan dan pemahamannya atas data/informasi dan kemampuannya dalam memahami permasalahan publik secara luas.

Jika dianalisis lagi lebih dalam, maka konteks perumusan KUA dan PPA yang dibahas dan dirumuskan oleh pihak eksekutif dan disepakati lewat sidang komisi DPRD merupakan tahapan yang harus dilalui sebelum pembahasan anggaran, rincian dan besaran dilakukan untuk kemudian dirumuskannya menjadi kebijakan APBD. Dominasi aktor pemerintah daerah yang tentu saja bersama seluruh SKPD terkait nampak lebih dominan yang disebabkan oleh faktor kewenangan yang melekat pada sisi kelembagaan pemerintah daerah yang harus dan wajib menyusun program dan kegiatan sesuai dengan capaian visi pemerintah daerah yang ada. Meskipun dalam proses tersebut akomodasi dan kompromistik masih juga terjadi pada masing-masing aktor yang melakukan proses negosiasi, terutama terkait dengan kekuatan dan kelemahan yang ada pada masing-masing aktor yang terkait.

Sementara itu fakta dominasi DPRD dalam proses perumusan kebijakan APBD justru terjadi pada saat proses penyusunan dan pembahasan RAPBD, di mana kekuatan dan pola hubungan yang dibangun oleh kedua kelembagaan ini justru sebaliknya terjadi pada saat pembahasan KUA dan PPA.

Berdasarkan fakta ini, maka pendekatan dari segi *power and resources dependency approach* dari konsep Levine dan White (Parson, 2005:485), interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dapat dijelaskan melalui 2 (dua) aspek yaitu,

1. Lemahnya sumber daya yang dimiliki oleh DPRD terutama Panitia Anggaran DPRD menyangkut keterbatasan data/informasi dan kemampuan untuk memahaminya secara umum pemahaman mengenai penganggaran daerah, sebaliknya dominasi peran pemerintah daerah menjadi lebih kuat.
2. Pola hubungan yang berlangsung cenderung dilakukan secara kooptatif oleh pemerintah daerah dalam arti diterimanya unsur-unsur yang merupakan saran atau pendapat DPRD dalam proses perumusan KUA dan PPA sebagai upaya menjaga kestabilan, sedangkan interaksi dilakukan oleh DPRD cenderung merupakan akomodasi secara koersif artinya upaya mengatasi pertentangan dengan pemerintah daerah karena adanya unsur keterpaksaan, karena DPRD berada pada posisi yang relatif lebih kuat dibandingkan dengan Pemerintah Daerah.

Berkenaan dengan fakta bahwa DPRD untuk menerima KUA dan PPAS yang disusun oleh Pemerintah daerah bukan disebabkan oleh wewenang DPRD yang lebih lemah dari pemerintah daerah, tapi ketidakmampuan DPRD menggunakan wewenangnya secara maksimal dan proporsional. Ketidakmampuan ini seperti yang dijelaskan sebelumnya adalah konsekuensi dari keterbatasan sumber daya DPRD mengenai data/informasi dan pemahaman akan substansi dan proses penganggaran daerah secara menyeluruh. Berdasarkan dinamika kelompok dalam proses pengambilan keputusan, keadaan ini juga mencerminkan belum maksimalnya kemampuan membina kerjasama yang baik dan harmonis dalam pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab, juga mencerminkan belum terdapatnya kesediaan

untuk mengalihkan kepentingan pribadi masing-masing kelompok ke kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan organisasi atau masyarakat.

Dengan demikian proses perumusan kebijakan APBD melalui mekanisme perumusan KUA dan PPA pada kasus perumusan kebijakan APBD 2012 Kota Tual dalam terminologi yang ditemukan di atas meliputi tiga area yaitu dominasi, akomodasi dan kompromistik jika dikaitkan dengan istilah konseptual dalam kebijakan publik sebagai ilmu adalah seperti dijelaskan oleh Anderson (1984) terkait dengan gaya aktor dalam merumuskan sebuah kebijakan publik.

Pada kasus dominasi istilah ini seringkali disebut sebagai proses “*bargaining*” di mana antar aktor saling pengaruh mempengaruhi agar ide dan rasionalitas kebijakannya diterima oleh aktor lain, yang umumnya berada pada kontinum konflik aktor.

Pada sisi lain proses *bargaining* itu sendiri pada dirinya melahirkan beberapa konteks lain sebagai konsekuensi dari proses tersebut yaitu baik dalam bentuk negosiasi, kompromi maupun saling menerima (*take and give*). Temuan yang terkait dengan sisi kompromistik antar aktor yang terjadi pada kasus proses perumusan kebijakan APBD Kota Tual secara relatif relevan dengan pandangan Anderson di atas meskipun dalam dimensi yang relatif berbeda tekanan dan penempatan istilah itu. Hasil kajiannya lebih mengembangkan prosedur pengambilan kebijakannya ditemukan secara terpisah dan tidak terkotak-kotak seperti yang dijelaskan oleh Anderson (1984).

Sementara itu pada sisi akomodatif pada seluruh proses perumusan kebijakan APBD adalah relevan dengan konsep konsultatif maupun persuasive (*persuasion*) dalam pandangan Anderson (1984). Temuan yang menunjukkan adanya akomodasi baik pada saat penyusunan KUA dan PPA maupun pada saat sidang-sidang pembahasan APBD lebih mengedepankan aspek adanya prinsip untuk menerima pandangan kelompok aktor yang satu terhadap kelompok aktor yang lain tanpa membedakan pola dan kepentingan yang ada di dalamnya seperti ditelusuri oleh Anderson di atas.

Di sisi lain bahwa Pemerintah daerah memiliki persepsi bahwa keterbatasan data/informasi sebagai salah satu sumber daya yang harus dikuasai DPRD dikarenakan oleh kurangnya perhatian dan motivasi panitia anggaran DPRD dalam perumusan KUA dan PPA, seperti tidak adanya mekanisme yang dibangun DPRD untuk melakukan penjarangan aspirasi masyarakat. Salah satu elemen kuncinya adalah persepsi aktor kebijakan, kesepahaman persepsi diantara pemerintah daerah dan DPRD yang merupakan elemen penting bagi efektivitas interaksi di antara kedua institusi pemerintahan daerah yang akan mengarahkan pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara menyeluruh.

Pada tingkatan tersebut, maka upaya untuk membangun kesepahaman persepsi merupakan bagian dari penciptaan keseimbangan antara aspek formalitas dan informalitas sebagai elemen penting dalam menciptakan efektivitas hubungan

interaktif antara pemerintah daerah dan DPRD pada penyelenggaraan pemerintah daerah, secara khusus kaitannya dengan efektivitas pelaksanaan anggaran daerah.

Berdasarkan dimensi lain terutama dari sudut pandang dimensi aktor, terjadinya tipe *nondecision making* seperti dibahas di atas adalah terjadi sebagai akibat dari pertentangan internal, disebabkan oleh menguatnya kepentingan individu yang sejalan dengan kepentingan partai politik. Masalah ini dapat berkembang karena berkaitan dengan permasalahan terbatasnya kualitas sumber daya manusia yang diharapkan, yaitu kurangnya pemahaman tentang materi dan proses penganggaran daerah anggota panggar. Pemahaman tentang materi anggaran daerah terkait erat dengan penentuan prioritas kebijakan yang dalam proses perumusan KUA dan Prioritas dan Plafon Anggaran APBD tidak menjadi perhatian panitia anggaran DPRD. Akibatnya pembahasan Rancangan APBD yang memuat program/proyek sebagai implementasi dari prioritas tidak mampu dikaji secara fundamental terutama bagi aktor yang tidak memahami substansi yang dibahas.

Kelompok kepentingan yang memiliki kekuatan dan sumber daya yang lebih besar ini akan memiliki pengaruh yang lebih kuat kepada pemerintah daerah dan DPRD dalam proses formulasi kebijakan publik. Kondisi yang demikian akan berdampak pada tidak terakomodasinya kepentingan dari kelompok lain yang lebih lemah kekuatan dan sumber dayanya. Dari sisi kelompok kepentingan kondisi ini menjadi sarana untuk memprioritaskan kepentingannya melalui kekuasaan pemerintah daerah dan DPRD. Namun dari sisi pemerintah dan DPRD, keberadaan

kelompok kepentingan ini dinilai strategis sebagai sarana untuk memperkuat pemerintah daerah dan DPRD dalam memprioritaskan pilihan kebijakan yang diusungnya serta mengesampingkan kepentingan kelompok lain.

Penggalangan dukungan yang dilakukan oleh masing-masing institusi pemerintahan daerah tersebut melahirkan persaingan diantara keduanya yang dapat mengarah pada kontravensi. Misalnya melalui bentuk taktis yaitu aktivitas yang dilakukan untuk menghambat pemerintah daerah atau DPRD dalam membangun dukungan dari kelompok yang strategis tersebut.

Kemampuan pemerintah daerah atau DPRD untuk menggalang dukungan dengan kontravensi ini dapat berakhir pada menguat atau melemahnya prioritas kebijakan yang diusung oleh masing-masing institusi tersebut. Kontravensi ini juga dapat mengarah pada terjadinya pertikaian, walaupun pada akhirnya dalam proses formulasi kebijakan akan diakhiri melalui akomodasi dengan dominasi salah satu pihak, pemerintah daerah atau DPRD.

E. Berbagai Faktor Yang Melatarbelakangi Hubungan DPRD dan Eksekutif dalam Penyusunan RAPBD 2012

Selama proses penelitian peneliti menemukan adanya beberapa indikasi yang menunjukkan berbagai faktor yang turut serta menentukan kualitas keterkaitan kelembagaan dan hubungan kerjasama DPRD dan eksekutif di Kota Tual dalam kaitannya dengan pembahasan RPABD 2012. Proses perumusan kebijakan

rancangan APBD Kota Tual berdasarkan berbagai faktor yang ada cenderung menuai berbagai konflik dan pertentangan, terutama pertentangan kepentingan dan problema yang dihadapi oleh seluruh elemen masyarakat yang ada. Pada sisi lain bahwa hasil pengamatan penulis terkait dengan perdebatan kebijakan RAPBD Kota Tual 2012 yaitu lebih memperhatikan adanya dominasi dan perilaku yang memperkuat dugaan adanya dominasi oleh pihak atau kelompok tertentu terhadap kelompok lain dalam proses penetapan kebijakan APBD. Pada umumnya sesuai dengan fakta yang terjadi hubungan kelembagaan dua kelembagaan ini masih didominasi oleh anggota dewan dalam konteks legislasi anggaran.

Fakta lain menunjukkan bahwa pembahasan RAPBD 2012 sudah berjalan sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan, mulai dari pembahasan KUA, pembahasan PPAS, paripurna tentang penjelasan Walikota terhadap RAPBD dan Nota Keuangan, paripurna tentang pandangan fraksi terhadap Nota Keuangan, pembahasan RKA-SKPD di tingkat Panitia Anggaran, pembahasan di tingkat komisi, penyerasian anggaran di tingkat panitia anggaran, paripurna untuk penetapan perda anggaran.

Beberapa kendala utama di mana aktor kebijakan, terutama dari sisi pemerintah daerah yang mengusulkan anggaran pendapatan yang akan dilaksanakan untuk tahun 2012 adalah bahwa usulan anggaran pendapatan dan belanja yang diusulkan selalu meminta pendapat dan tanggapan mulai dari bawah hingga didiskusikan pada tahap pematangan program dan proyek lewat RAPBD. Bila

diperhatikan apa yang terjadi pada saat pengamatan dilakukan seperti diutarakan di atas adalah dapat dijelaskan bahwa proses perumusan kebijakan RAPBD ternyata dilakukan sesuai dengan mekanisme yang telah ditetapkan sebelumnya.

Proses perdebatan antara aktor terlibat tidak dapat dihindarkan pada saat para aktor kebijakan masih mempersoalkan besaran anggaran yang diusulkan oleh terutama pihak eksekutif. Kenyataan ini didukung oleh berbagai hasil pengamatan penulis yang menunjukkan bahwa sesungguhnya perdebatan antar kelompok aktor tidak bisa dihindari terutama pada pembahasan di tingkat panitia anggaran yang melibatkan SKPD untuk menyampaikan RKA-nya, walaupun yang mendominasi jalannya sidang adalah anggota dewan. Hal ini berarti bahwa dominasi aktor lain terhadap aktor tertentu masih tetap ada dalam proses perumusan RAPBD Kota Tual.

Pada prinsipnya dapat disimak bahwa terjadinya perdebatan seperti dijelaskan di atas tidaklah terlepas dari akibat sistem dan mekanisme pembahasan anggaran pembangunan lebih dominan diperankan oleh lembaga legislatif. Hal ini terjadi misalnya terhadap kemauan aktor (DPRD) terhadap nama dan besaran anggaran yang diusulkan pihak SKPD. Sebagai salah satu upaya anggota dewan dalam meningkatkan jumlah dan merubah nama anggaran yang diutarakan adalah menuai berbagai konflik kepentingan dalam makna tersebut.

Proses perdebatan itu sendiri muncul ketika kedua pihak justru kurang merespon tentang apa yang ditulis dan diusulkan oleh pihak eksekutif. Salah satu faktor pendorongnya adalah kemungkinan besar sistem ini telah merubah posisi

kelembagaan DPRD Kota Tual untuk semakin memperkuat diri dalam menangkul dan merubah isi serta substansi serta mata anggaran dan alokasinya tatkala berhadapan dengan lembaga pengesahan anggaran. Analisis ini lebih dikenal dengan adanya dominasi dominan terutama dari sisi kelompok aktor DPRD. Hasil pemantauan ketika proses perumusan RAPBD Kota Tual menunjukkan bahwa umumnya terjadi perdebatan aktor yang ujung-ujungnya lebih didominasi oleh kelompok aktor DPRD yang tegas mempertahankan pendapatnya sedangkan di sisi lain pihak eksekutif cukup memberikan tanggapan apa adanya terutama ketika berbicara tentang nama program dan besaran anggaran yang diusulkan. Walaupun konflik kepentingan itu semakin besar, tetapi ditemukan pula bahwa perdebatan dapat meredah dikarenakan pihak eksekutif menerima usulan-usulan anggota DPRD, apalagi kalau sidang pembahasannya dilanjutkan pada tingkat komisi. Adapun dalam dimensi tertentu telah terjadi penolakan beberapa item program terjadi karena berkaitan nama dan jumlah besaran biaya yang diusulkan. Nama program sering ganda dan jumlah dananya kadang tidak rasional.

Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa selama proses perumusan rancangan RAPBD, maka ditemukan bahwa dari sisi penundaan pembahasan RAPBD tidak terjadi, karena semua tahapan sudah terjadwal. Kalau ada yang krusial selalu diarahkan untuk dilanjutkan pada pembahasan tingkat komisi. Yang perlu menjadi perhatian adalah batasan waktu yang diberikan kepada SKPD untuk memaparkan RKA-nya tidaklah cukup, hanya 2 jam per SKPD, sehingga penilaian

terhadap pemaparannya tidaklah optimal. Ini berarti bahwa setiap persoalan yang dihadapi meskipun dalam konflik yang tinggi diantara para aktor adalah dapat diselesaikan secara lebih ke dalam tanpa adanya pertentangan berarti.

Pembahasan di tingkat komisi, para SKPD kembali memaparkan dan menjelaskan RKA-nya pada komisi yang telah ditentukan. Pembahasannya lebih teknis, sehingga tidak terhindari adanya tawar menawar program baik yang dilakukan oleh komisi yang bersangkutan maupun individu anggota dewan. Pada akhirnya melahirkan kompromi antara kedua kelompok aktor dan secara bersama-sama menyepakati dan menerima usulan-usulan program baik dari nama maupun jumlahnya.

Setelah melewati pembahasan tingkat komisi, selanjutnya para panitia anggaran DPRD bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan kepala SKPD bersidang untuk melakukan penyesuaian terhadap angka besaran (jumlah) baik pendapatan maupun belanja terhadap program yang akan dibiayai pada tahun berjalan. Setelah semua pihak menerimanya, maka selanjutnya dokumen RAPBD telah rampung pembahasannya dan dipersiapkan untuk rapat paripurna tentang pengesahan APBD.

Hasil pengamatan penulis menunjukkan bahwa pada saat rapat paripurna, setelah semua fraksi memberi tanggapan akhir terhadap RAPBD dan secara terbuka menerimanya, maka dewan secara kelembagaan memutuskan untuk menerima RAPBD menjadi APBD. Rapat Paripurna selanjutnya adalah pengesahan Peraturan

Daerah (PERDA) APBD. Dalam pembahasan RAPBD, konflik kepentingan individu sesama anggota DPRD juga tidak bisa dihindari, karena secara individu anggota DPRD juga gigih memperjuangkan program karena mereka berasal dari daerah pemilihan tertentu, yang selalu mengarahkan program ke wilayah konsituennya.

Oleh karena itu, penulis melakukan wawancara dengan salah seorang panitia anggaran DPRD dan mengatakan bahwa hal itu terjadi karena para anggota dewan sibuk melakukan sosialisasi dan banyak turun ke masyarakat, maklum tidak lama lagi pelaksanaan pemilu legislatif (Wawancara dengan Informan, 23 Oktober 2012).

Panitia anggaran DPRD tidak pernah secara utuh menghadiri acara dialog dan konsultasi pihak eksekutif yang berjumlah 28 orang menghadiri pembahasan. Kalau dirata-ratakan hanya mencapai 60 % anggota dewan hadir dari setiap pembahasan RAPBD dari pemaparan para kepala SKPD pemerintah Kota Tual. Juga sering ditemukan sidang pembahasan dimulai tidak berdasarkan quorum sesuai peraturan tata tertib, karena panitia anggaran DPRD yang hadir belum setengah dari jumlah keseluruhan anggota panitia anggaran DPRD, namun berdasarkan absensi sudah cukup. Kondisi ini terjadi karena sebahagian anggota panggar setelah mengisi absensi selanjutnya meninggalkan ruang sidang.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa pada saat itu situasi sidang pembahasan RAPBD terkesan sandiwara, ini ditandai dengan cara anggota dewan dalam memberikan pertanyaan dan tanggapan cenderung memojokkan kepala SKPD, tetapi di luar sidang saling berangkuhan dan bercengkrama. Bahkan sebahagian

anggota dewan tidak memahami perannya sebagai orang yang memiliki hak budget, karena ketidaktahuan tentang materi anggaran sehingga cenderung menjadi bahan tertawaan. Dalam kaitannya dengan proses penyusunan kebijakan publik pada kasus APBD Kota Tual pada prinsipnya ditemukan terdapatnya berbagai kendala dan ketidakharmonisan pola hubungan antar aktor. Seperti telah dijelaskan bahwa proses perumusan kebijakan sesungguhnya meliputi tiga fase penting yang dapat dipahami sebagai fase yang penuh dengan perspektif konflik kepentingan di antara aktor terlibat, meliputi fase perumusan masalah, fase penyusunan agenda dan fase pengajuan kebijakan. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mempertajam analisis sekaligus membatasi lingkup pembahasan proses transformasional masalah kebijakan yang ada pada tiga titik perumusan masalah tersebut.

Pada umumnya masalah yang mendesak perhatian seseorang dalam komunitas tertentu secara langsung merupakan masalah yang berkaitan dengan kepentingan umum (*public interest*). Biasanya masalah tersebut disuarakan dan dicetuskan melalui kelompok kepentingan dan juga dari interaksi dalam mekanisme *iron-triangle* dalam sistem birokrasi yang ada di lingkungan sistem kebijakan tertentu yang dapat berasal dari perorangan maupun kelompok tertentu. Hal ini seperti telah diutarakan oleh Ripley (1985). Lebih lanjut analisis Dunn (2000: 25) bahwa proses pembuatan kebijakan publik selalu diawali oleh serangkaian kegiatan yang saling bertautan dan berhubungan antara satu dengan yang lain. Proses tersebut terdiri dari kegiatan penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi

kebijakan, implementasi dan evaluasi atau penilaian sebuah kebijakan publik. Oleh karena itu penentuan masalah (*Problem definition*) dan penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*) adalah dua istilah dan proses dalam kebijakan publik yang mempunyai kaitan yang amat dekat (*closely related*). *Problem definition* adalah berkaitan dengan cara orang berpikir tentang sesuatu (*way people think about*) dan menilai berbagai isu yang terkait. Dalam hal ini *problem definitions* melibatkan berbagai bentuk persepsi dan interpretasi manusia sebagai aktor kebijakan. *Agenda setting* adalah suatu proses yang meliputi suatu rangkaian tindakan dan strategi (*actions and strategies*) di dalam mana isu tertentu menjadi pusat perhatian bagi masyarakat (*public attention*). *Agenda setting* menggambarkan suatu proses politik yang mengarah pada perpindahan isu tertentu kepada tingkatan kebijakan yang lebih tinggi.

Analisis lebih dalam berdasarkan fakta hubungan kelembagaan DPRD dan eksekutif di Kota Tual adalah seperti dijelaskan oleh pakar misalnya oleh Gupta (2001) bahwa proses kebijakan atau siklus kebijakan atau formasi kebijakan adalah awal ketika pemerintah menganggap sebagai sesuatu yang serius dan perlu penanganan terhadap isu tertentu. Isu seperti inilah yang kemudian menjadi sesuatu yang dimasukkan ke dalam *agenda setting*. Dalam kaitannya dengan permasalahan agenda setting, maka terdapat dua macam daripada agenda itu, yaitu agenda pemerintah atau agenda kelembagaan dan agenda non kelembagaan atau sistematis. Agenda kelembagaan (*Institutional agenda*) adalah pada segi pemerintah melakukan

tindakan, sementara itu agenda non kelembagaan atau sistemik (*systemic or non-institutional agenda*) adalah ada ketika pemerintah menolak tindakan tersebut.

Secara lebih luas, khususnya pada kasus kebijakan di negara-negara

berkembang seperti dijelaskan oleh Grindle (1980) bahwa "faktor yang mempengaruhi responsivitas birokrasi di dalam melakukan pilihan kebijakan di antaranya adalah elit atau tokoh agama (*religious elit*) yang ada di sekitar wilayah bersangkutan". Hasil studi Levine (1981, lihat Grindle dan Thomas, 1991) mengungkap "bahwa pemimpin gereja di Amerika Latin dan pemimpin Islam di Timur Tengah selalu diminta pertimbangannya berkaitan dengan pilihan kebijakan yang akan dilakukan di kedua negara tersebut". Demikian pula tekanan media massa, organisasi militer dan organisasi perburuhan dan perusahaan turut memberikan kontribusi yang cukup berarti dalam proses penentuan pilihan masalah kebijakan yang diputuskan.

Menarik dianalisis lebih lanjut bahwa umumnya para anggota dewan mengatakan bahwa pembahasan KUA bukan tempat untuk kompromi politik, tetapi sebagai tempat untuk mendiskusikan arah kebijakan yang berkaitan dengan "nasib rakyat" secara kritis, obyektif dan dalam proses perencanaan anggaran. *Critical engagement* dalam KUA berubah menjadi sebuah kompromi politik dalam pembahasan detail anggaran. Dewan berjuang keras untuk mendapat pos anggaran proyek untuk memenuhi permintaan dari konstituen mereka di daerah pemilihan.

Para pembuat keputusan di eksekutif dan legislatif sadar betul mengenai kelemahan sistem perencanaan dan penganggaran daerah. Mereka juga selalu kritis terhadap berbagai produk regulasi dari Jakarta (yang selalu berubah-ubah) yang tidak tepat dan tidak relevan dengan kondisi lokal di lapangan, dan merepotkan pemerintah daerah. Meski kritis tetapi mereka tidak berani mengambil terobosan untuk merekayasa dan menyasiasi peraturan yang disesuaikan dengan konteks lokal,

sebagaimana dilakukan oleh daerah-daerah lain yang inovatif. Mereka tetap loyal menjalankan peraturan dari atas.

APBD Kota Tual yang berjumlah miliaran rupiah per tahun, merupakan sebuah sumberdaya penting dan konkret untuk pertarungan politik pemerintah daerah dan masyarakat. Sebuah daerah semacam Tual, dimana sumber-sumber ekonomi masih sangat terbatas dan lebih banyak dikendalikan pemerintah, APBD menjadi sumber utama proses produksi ekonomi dan menjadi tempat bergantung penghidupan ekonomi bagi banyak pihak. Dana APBD menjadi stimulan utama roda ekonomi dan lapangan pekerjaan, sehingga menimbulkan ketergantungan swasta dan masyarakat kepada pemerintah.

Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* (dengan acuan KUA dan PPA) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bagian sebelumnya, maka penulis dapat merumuskan beberapa kesimpulan yang relevan sebagai berikut:

1. Proses penyusunan rancangan kebijakan atau peraturan daerah khususnya Rancangan Kebijakan APBD Kota Tual di susun dengan menggunakan sistem penganggaran terpadu (*unified budget*) serta mengintegrasikan antara basis kinerja dengan kerangka program kerja jangka menengah dan jangka panjang yang didasarkan pada UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah serta perubahannya PERMENDAGRI Nomor. 57 tahun 2007. Dimana penyusunan anggaran belanja diklasifikasikan menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, program, kegiatan kelompok, jenis, obyek, rincian obyek belanja dan proses pelaksanaan pembahasannya dimulai dengan penjaringan aspirasi dari Musrembang desa, kecamatan dan Kota/kabupaten untuk selanjutnya dibahas dalam sidang paripurna DPRD Kota Tual.

2. Hubungan kedua kelembagaan bersifat akomodatif dan searah artinya pemerintah daerah hanya memaparkan atau menyampaikan program, di sisi lain anggota DPRD langsung menyanggupinya. setelah masuk pada ranah angka riil yang ditawarkan, cenderung anggota dewan yang terkait dengan masalah anggaran pemerintah daerah yang lebih mendominasi kenyataan tersebut. Hal ini terjadi disebabkan oleh Panitia Anggaran (Panggar) DPRD belum dapat terlibat secara intens dalam kegiatan penjangkauan aspirasi masyarakat maupun tidak memiliki data/informasi pembanding yang berkaitan dengan kebutuhan riil masyarakat secara komprehensif. Dominasi pembahasan kebijakan anggaran yang ditampilkan oleh Legislatif dan eksekutif dipengaruhi oleh adanya persepsi masing-masing pihak terkait dengan Tugas dan fungsinya sebagaimana diatur dalam regulasi dan atau perundangan yang berlaku. Gambaran secara umum permasalahan hubungan pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan RAPBD ini berada pada kerangka proses asosiatif, yaitu proses kerjasama maupun persetujuan diantara orang perorangan atau antar kelompok sebagai suatu usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama. Proses ini terbentuk melalui cara kooptatif oleh pemerintah daerah, membangun koalisi antara Satuan Kerja perangkat daerah dengan komisi dan fraksi yang mengarah pada terjadinya akomodasi oleh panitia anggaran DPRD atas dasar koersif.

Perspektif metode dan cara tersebut berhasil meredam perbedaan persepsi akan penggunaan wewenang yang menghambat interaksi pembahasan Rancangan APBD, memanfaatkan kelemahan Panggar DPRD dan secara keseluruhan serta pengkotakan internal untuk membangun kerjasama melalui koalisi, sehingga dapat mencegah kontravensi menjadi konflik terbuka, baik di internal panitia anggaran DPRD maupun dengan pemerintah daerah. Cara-cara yang dipakai ini pada akhirnya mengarahkan interaksi ke dalam proses asosiatif sehingga pembahasan RAPBD dapat berjalan baik dan lancar untuk menetapkannya menjadi APBD Kota Tual Tahun Anggaran 2012 yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Tual Nomor : 01/DPRD/II/2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.

3. Dari penulisan ini di temui beberapa faktor yang menjadi penyebab kurang berjalannya mekanisme penyusunan rancangan daerah yang berprespektif hubungan antar aktor perumus kebijakan di kota Tual.
 - a. Keterlambatan pembahasan PPA dan Perumusan PPAS karena terkendala rancangan PPAS penyesuaian format aturan baru PERMENDAGRI Nomor :13 tahun 2006 serta kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam APBN tahun 2012 dan PERMENDAGRI Nomor :

- 32 Tahun 2008 tentang pedoman penyusunan APBD tahun Anggaran 2012.
- b. Adanya perdebatan yang tidak substansi pada besar nominal anggaran dari pada asas program kegiatan bagi kepentingan masyarakat.
 - c. Belum terjadi Penyamaan persepsi tentang kewenangan, peran dan tanggung jawab dalam meruskan KUA dan PPA
 - d. Faktor Motivasi yang rendah dalam mempengaruhi pihak legislatif untuk meningkat kapasitas
 - e. Faktor Kepentingan politik yang mempengaruhi panitia anggaran DPRD dalam merumuskan KUA dan Prioritas dan plafon anggaran APBD di kota Tual hal ini dipengaruhi oleh belum melembaganya proses kegiatan penjangkaran aspirasi masyarakat oleh DPRD
 - f. Transparansi yang terindikasi melalui adanya dokumen yang menyangkut RKA-SKPD secara lengkap tidak diserahkan kepada PANGGAR DPRD sebelum dilakukan tahap pembahasan

B. Saran-Saran

Berdasarkan pembahasan dan rumusan kesimpulan yang diutarakan sebelumnya, adalah penelitian ini menyarankan beberapa hal yang terkait sebagai berikut.

Dalam proses penyusunan RAPBD dengan melihat pola hubungan yang terbangun dalam perumusan kebijakan anggaran meliputi pihak DPRD dan

pemerintah daerah di Kota Tual di mana seyogianya untuk masing-masing pihak dapat memahami secara benar dan arif aspek tugas pokok dan kewenangan yang melekat di dalam setiap tahapan penyusunan RAPBD yang dibahas. Penekanan pada pemahaman mendasar ini dapat dilakukan pada saat rapat internal kelembagaan masing-masing, sehingga koreksi yang membangun dapat tercipta lewat koordinasi internal masing-masing kelembagaan yang ikut membangun hubungan kelembagaan dalam proses penyusunan rancangan anggaran.

Faktor internal dan eksternal yang turut serta mempengaruhi proses keterkaitan dan hubungan antara DPRD dan eksekutif dalam penyusunan kebijakan RAPBD menjadi semakin terbuka, adalah faktor tersebut perlu dipelajari oleh kedua kelembagaan tersebut agar dapat melakukan persiapan yang matang dalam mengelolah kegiatan dan pembahasan anggaran di masa mendatang.

Implikasi penting yang dapat dipelajari dari kasus yang ada terutama dalam proses penyusunan RAPBD yang cukup timpang menyebabkan posisi tawar antara kedua lembaga tersebut kurang berimbang. Penelitian ini yang dilakukan dengan pendekatan kualitatif lebih menjelaskan adanya perspektif yang berbeda dengan kajian lain yang sejenis, termasuk dengan memasukkan indikator kelebihan pendekatan ini yang mampu menjelaskan mekanisme dan pola hubungan yang asimetrik diantara para perumus kebijakan RAPBD.

Hasil penelitian ini memberikan implikasi praktis secara lebih runtut jika dilihat dari aspek dan faktor yang mempengaruhi pola dan mekanisme penyusunan RAPBD.

Berbagai kalangan pada seluruh kabupaten dan kota yang akan melakukan proses penyusunan RAPBD daerahnya setiap tahun adalah dapat menjadi acuan yang lebih komprehensif untuk mencegah terjadinya dominasi dan insidentil dalam hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah. Dengan demikian kecenderungan pelaksanaan penyusunan RAPBD yang tidak mengacu pada mekanisme sesuai dengan aturan dan peraturan perundang-undangan yang ada sedini mungkin dapat dieliminir mulai dari tahap awal proses penyusunan RAPBD itu sendiri.

Universitas Terbuka

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rosali. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Abdul Wahab, Solichin. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rienika Cipta.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Alfian. 1993. *Komunikasi politik dan Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Anderson, JE. 1979. *Public Policy Making Hoolt*. New York: Rinehart and Weston.
- Budiardjo, Miria. 1996. *Demokrasi di Indonesia Parleментар Dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia.
- Denzin and Lincoln, Roger. 1994. *Handbook of Qualitative Research California*: Blakwell Publisher.
- Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan Samudra Wibawa, Agus Herwanto Hadna, Erwan, Agus purwanto, Penyunting; Muhadjir Darwin)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- , 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Dye, R. Thomas. 2000. *Understanding Public Policy*. New Jersey, USA: Prentice Hall, Englewood cliffs.
- Effendi, Sofian. 1993. *Strategi Administrasi Dan Pemerataan Akses Dan Pelayanan Publik di Indonesia*, Laporan Penelitian Jurusan Administrasi Negara, Fisipol UGM.
- Gaffar, Affan. 2000. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gafar dkk. 2002 *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gibson, L, James. 1996. *Organisasi Jilid 1*. Tangerang : Binarupa Aksara.

- _____, 1996. *Organisasi Jilid II*. Tangerang : Binarupa Aksara.
- Grindle, Merilee, S. 1980. *Public Policy Implementing in the Third World*. New Jersey, USA: Princeton University Press.
- _____, 1991. *Public choices and policy change*. Maryland: Johns Hopkins Univ Press
- Gupta, Dipak, K. 2001. *Analyzing Public Policy: concepts, tools and techniques*. Oklahoma, USA: CQ-Press.
- Howlett, Michael dan Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Islamy, M. Irfan. 2001. *Policy Analysis*. Malang: Program Pascasarjana. Universitas Brawijaya.
- _____, 1998. *Agenda Kebijakan Administrasi Negara*. Malang: Universitas Brawijaya.
- _____, 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____, 1984. *Materi Pokok Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Jenkins-Smith, Hank, C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. California: Brooks/Cole-Publishing Company.
- Jones, O, Charles. 1994. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kaloh, J. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kamelus, D., Suhirman, dan J. Ludwig. 2004. *Efektifitas dan efisiensi proses perencanaan dan penganggaran daerah*. Laporan Studi. PROMIS-NT. Denpasar.
- Lapera, Tim. 2000. *Otonomi Versus Negara*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Lasswell, H., dan Kapllan, A. 1950. *Power and Society*. New Haven : Yale University Press

- Lester and George, Steward. 2000. *The Evolutionary Perspective Public Policy*. California: Blakwell Publisher.
- Lindbloom, Charles. 1959. The Science of Mudling Through. *Public Administrative Review*, 78-86. Blackwell publisher.
- Mazmanian, Daniel and Paul, A, Sabatier. 1981. *Effective Policy Implementation*, Mass Washington DC: Heath Lexington Mass.
- Meter, Donald dan Van Horn. 1975. *Implementing Public Policy*. Boston: Jhon Base Publisher.
- Milees, Mathew B dan Huberman Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press.
- Mohtar Mas'oe'd dan Colin Mac Andrews. 1978. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Moleong, J. Lexy. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant D. 2004. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Panuju, Redi. 1998. *Sistem Komunikasi Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. New York : Graw Hill Book
- Putra, Fadillah. 2001. *Menggugat Teori-teori Pembanguna*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Rasyid, M. Ryaas. 1997. *Kajian Birokrasi Pemerintah dan Politik ORBA*. Jakarta: Watampone.
- Rauf, Maswardi. 1993. *Indonesia dan Komunikasi Politik*. Jakarta: PT. Gramedia
- Ripley, Randal. 1985. *Policy Analysis in Political Perspective*. Chicago, USA: Nelson-Hall Publisher.
- Riswanda Himawan, 2000 , *DPR dan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta

- Sugiono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sukarno, H. 2000. *Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Sukardi, Sulaiman. 2004. Hubungan Anggaran Partisipatif dengan Kinerja Managerial: Peran Motivasi Kerja dan Kultur Organisasional sebagai variabel Moderating. *Jurnal Maksima*, vol., 4 pp, 82-89. Yogyakarta: UII Press.
- Thaib, Dahlan. 1994. *DPRD Sistem Ketatanegaran Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Thoha, Miftah. 1983. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: CV. Rajawali.
- 1992. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: Media Wingamantala.
- , 2002. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- , 1995. *Harminisasi Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah, dalam buku Birokrasi Indonesia dalam era Globalisasi*, Jakarta: Batang Gadis, Pusdiklat Depdikbud.
- , 1999. *Membangun Kembali Birokrasi Pemerintah*. Dalam harian umum *Republika*, 8 November 1999. hal 12
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1988. *Good Governance – Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Makalah dipresentasikan dalam rangka Wisuda Sarjana S1 XIII Universitas Pawyatan Daha Tahun Akademik 1999/2000.
- Wahab, Abd. Solichin. 1997. *Analisis Kebijakan Publik: dari formulasi ke implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Pustakan Pelajar.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Med Press Publisher.
- Yudoyono, Bambang. 2001. *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 14 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Pemerintah Kota Tual Tahun 2004-2009



Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Republik
Indonesia.

Universitas Terbuka

Lampiran : 1

FORM - A

PEDOMAN WAWANCARA (*INTERVIEW GUIDE*)

Pengisian Pedoman Wawancara:

Pedoman wawancara ini hanya merupakan daftar ringkas pertanyaan ataupun pernyataan yang akan diberikan kepada informan yang terkait. Pengembangan pertanyaan dapat terjadi pada saat pengumpulan data wawancara berlangsung bergantung kepada situasi dan kondisi subjek serta pengembangan masalah yang diperoleh selama proses pengumpulan data.

Tual,, 2014

Pewawancara,

yang diwawancarai,

Pertanyaan-Pertanyaan:

1. Bagaimana kebijakan umum anggaran (KUA) dirumuskan dalam proses penyusunan APBD 2012 di Kota Tual? (Panitia Anggaran Eksekutif Kota Tual, Bappeda)
2. Dapatkah bapak/ibu menjelaskan proses penyusunan anggaran secara lengkap di Kota Tual? (Panitia anggaran DPRD dan Eksekutif Kota Tual)
3. Bagaimana proses penyusunan PPA (prioritas dan Plafon anggaran)? (Beberapa SKPD dan Panitia Anggaran Eksekutif dan DPRD)
4. Apakah terdapat berbagai faktor yang menentukan dalam penyusunan PPA? (Panitia anggaran Eksekutif dan DPRD, Bappeda)
5. Bagaimana pendapat bapak/ibu tentang proses penjaringan aspirasi masyarakat melalui mekanisme musrenbang? (Kepala Bappeda Kota Tual)
6. Bagaimana Peran Bappeda dalam penyusunan dan penjaringan aspirasi masyarakat melalui musrenbang? (Bidang Kajian dan pengembangan Bappeda Kota Tual)
7. Bagaimana tanggapan bapak tentang peran DPRD dalam mengawal dokumen PPA dan KUA? (bappeda Kota Tual)
8. Bagaimana menurut bapak/ibu kondisi dan peran sumber daya di DPRD Kota Tual dalam mengawal proses penyusunan kebijakan anggaran di Kota Tual? (Panitia Anggaran DPRD Kota Tual)
9. Bagaimana pendapat bapak/ibu tentang upaya untuk mengakomodir keinginan masyarakat dalam proses penyusunan anggaran di Kota Tual? (Panitia Anggaran DPRD)
10. Bagaimana pendapat bapak/ibu terhadap peran pemerintah daerah dalam menyiapkan PPA dan KUA? (panita anggaran DPRD)
11. Menurut bapak umumnya faktor apa yang menjadi kendala dalam mencermati kebijakan anggaran dalam bentuk PPAS dan KUA? (panitia anggaran DPRD)
12. Bagaimana keadaan kelembagaan DPRD Kota Tual sendiri dalam menghadapi proses pembahasan anggaran dengan pihak eksekutif? (panitia anggaran DPRD)
13. Bagaimana pendapat bapak terhadap masalah dan faktor kemampuan DPRD dalam mencermati kebijakan anggaran eksekutif melalui jbaran KUA dan PPAS? (panitia anggaran Eksekutif)
14. Menurut kesimpulan bapak, bagaimana seharusnya model yang tepat dalam proses penyusunan anggaran daerah Kota Tual agar tidak terdapat perselisihan yang berat antara eksekutif dan legislative? (eksekutif dan legislative Kota Tual)

Lampiran : 2

Transkrip Hasil Wawancara

Narasumber : PAULUS RAHAYAAN, SH
Jabatan : Anggota DPRD/Panitia Anggaran
Alamat : UN Perigi -Tual
Tempat Wawancara : Kantor DPRD
Tanggal Wawancara : 27 Oktober 2012
Pewawancara : Ridolf Marthen Waremra

Hasil Wawancara :

15. Pertanyaan : Dapatkah bapak/ibu menjelaskan proses penyusunan anggaran secara lengkap di Kota Tual?

Jawaban : Hingga pada masa sekarang ini proses perumusan APBD tahun 2012 telah berpedoman kepada Permendagri Nomor 13/2006. Dalam peraturan tersebut diatur proses-proses yang harus dilaksanakan dalam penyusunan APBD. Sesuai dengan ketentuan, misalnya dengan mengawali untuk melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat mulai dari tingkat bawah, dari Desa/Kelurahan ke kecamatan yang nantinya akan dibahas lagi aspirasi-aspirasi tersebut dalam Musrenbangda. Berdasarkan itu pemerintah daerah Kota Tual menyusun kebijakan umum yang akan dijadikan pedoman dalam penyusunan kegiatan dalam tahun anggaran 2012. Kebijakan Umum tersebut disusun berdasarkan proses dari bawah mulai dari musrenbang di tingkat desa/kelurahan sampai tingkat kota. Kebijakan umum anggaran akan dituangkan dalam bentuk nota kesepakatan antara pemerintah daerah dengan DPRD. (Wawancara dengan informan, 27 Oktober 2012).

Pertanyaan : Bagaimana proses penyusunan PPA (prioritas dan Plafon anggaran)?

Jawaban : PPA Disusun berdasarkan Rencana Kerja Anggaran dari masing-masing SKPD

Pertanyaan : Apakah terdapat berbagai faktor yang menentukan dalam penyusunan PPA?

Transkrip Hasil Wawancara

Narasumber : Melkisedek Rumteh
Jabatan : Anggota DPRD/Panitia Anggaran
Alamat : Un Jalan Taar Baru- Tual
Tempat Wawancara : Kantor DPRD
Tanggal Wawancara : 17 Oktober 2012
Pewawancara : Ridolf Marthen Waremra

Hasil Wawancara :

1. Pertanyaan : Bagaimana menurut bapak kondisi dan peran sumber daya di DPRD Kota Tual dalam mengawal proses penyusunan kebijakan anggaran di Kota Tual?

Jawaban : kondisi dan peran Anggota DPRD didasarkan pada peran dan fungsinya sebagaimana diatur dalam aturan dan perundangan yang berlaku selain itu tidak dapat kami pungkiri bahwa masih kurangnya pemahaman dan waktu pembahasan menyebabkan kita tidak mempunyai keleluasaan mengkaji RAPBD belum lagi terbatasnya pengetahuan teman-teman dalam melakukan pengkajian tentang anggaran. Terutama menyangkut pembacaan RKA-SKPD. (Wawancara dengan Informan, 17 Oktober 2012).

2. Pertanyaan : Bagaimana pendapat bapak/ibu terhadap peran pemerintah daerah dalam menyiapkan PPA dan KUA?

Jawaban : Peran Pemerintah dalam menyiapkan KUA/PPAS sangat Proaktif walaupun selalu tidak sesuai dengan jadwal nasional sebagaimana diatur dalam PP Nomor 58 tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dimana waktu Penyampaian KUA / PPAS dengan DPRD harus pada bulan Juli tahun Berkenan.

3. Pertanyaan : Menurut bapak umumnya faktor apa yang menjadi kendala dalam mencermati kebijakan anggaran dalam bentuk PPAS dan KUA?

Jawaban : Sebagaimana saya sampaikan pada Poan pertama yaitu adanya pemahaman peran dan fungsi sebagai anggota DPRD dalam hal ini Legislasi dan Budgeting serta keterbatasan waktu yang dimiliki

Transkrip Hasil Wawancara

Narasumber : A.Karmomyanan, S.Sos
Jabatan : Anggota DPRD/Panitia Anggaran
Alamat : Tamedan -Tual
Tempat Wawancara : Kantor DPRD
Tanggal Wawancara : 30 Oktober 2012
Pewawancara : Ridolf Marthen Waremra

Hasil Wawancara :

1. Pertanyaan : Bagaimana menurut bapak kondisi dan peran sumber daya di DPRD Kota Tual dalam mengawal proses penyusunan kebijakan anggaran di Kota Tual?

Jawaban : Ditinjau dari sumberdaya DPRD Sebenarnya DPRD sangat berdaya ketika membahas kebijakan APBD, tetapi hal tersebut selalu dirusak dari internal DPRD sendiri, itu yang saya maksud dengan adanya pembicaraan informal antara anggota DPRD dengan dinas-dinas tertentu sehingga gampang dipengaruhi oleh pemerintah yang mungkin sangat dipengaruhi oleh janji-janji tertentu sehingga akibatnya yang terjadi adalah perselisihan antara anggota DPRD sendiri dan bila kondisi seperti ini terjadi maka suara dari orang seperti saya yang dari partai kecil tidak akan didengarkan. Namun tentu ada yang tetap berusaha memperjuangkan sesuatu secara idealis, saya berusaha untuk seperti itu. Hal-hal di atas menyebabkan bahwa hubungan yang terbangun antara pemerintah daerah dengan DPRD menjadi tidak seimbang sebab internal DPRD tidak mendukung untuk terjadinya hal tersebut. Saya sangat merasakan tekanan moril dari masyarakat untuk menyuarakan aspirasi mereka terutama dari daerah pemilihan yang saya wakili pada saat pembahasan anggaran dan hal ini merupakan sebuah tekanan yang harus diperjuangkan dan tekanan tersebut terasa semakin berat pada saat pembahasan anggaran.

2. Pertanyaan : Apakah terdapat berbagai faktor yang menentukan dalam penyusunan PPA?

Jawaban : Faktor yang menentukan adalah Faktor regulasi dan penguasaan terhadap TUPOKSI guna menghindari tumpang tindih program yang berkonsekwensi pada pemborosan

Transkrip Hasil Wawancara

Narasumber : Busuri Renwarin
Jabatan : Anggota DPRD/Panitia Anggaran
Alamat : Tumbalaka - Tual
Tempat Wawancara : Kantor DPRD
Tanggal Wawancara : 4. Oktober 2012
Pewawancara : Ridolf Marthen Waremra

Hasil Wawancara :

1. Pertanyaan : Bagaimana menurut bapak kondisi dan peran sumber daya di DPRD Kota Tual dalam mengawal proses penyusunan kebijakan anggaran di Kota Tual?

Jawaban : Dalam hal ini DPRD seharusnya mengawal KUA dan PPAS sesuai dengan aspirasi masyarakat Kota Tual yang berkembang yang seharusnya jadi fokus DPRD, bukan hal teknis, seperti masalah tugas pokok dan fungsi yang melaksanakan program ini atau program itu. Lagi pula sepertinya DPRD tidak terlalu memahami program ataupun kegiatan yang dirumuskan dalam KUA dan PPAS."Selain hal ini merupakan sesuatu yang baru, juga mungkin dikarenakan secara keseluruhan belum maksimal hasil dari kegiatan kunjungan kerja, masa reses DPRD sehingga tidak tertuang dalam sebuah konsep pokok-pokok pikiran dari yang diusulkan oleh pihak eksekutif. Akhirnya berujung kepada menunggu bola program dari apa yang dirumuskan oleh eksekutif. Hal itu juga membawa dampak tidak diketahuinya apa yang dibutuhkan masyarakat secara riil. Maka ketika disodorkan rumusan KUA, DPRD menilainya bagus-bagus saja karena memang tidak memiliki data pembanding. Sepertinya kemauan belajar anggota dewan juga perlu ditingkatkan.

16. **Pertanyaan** : Bagaimana menurut bapak/ibu kondisi dan peran sumber daya di DPRD Kota Tual dalam mengawal proses penyusunan kebijakan anggaran di Kota Tual?
- Jawaban** : Waktu dan latar belakang disiplin ilmu yang dimiliki namun hal ini bias dapat di eliminir secara perlahan melalui Bimtek, dan pengalaman persidangan untuk memenuhi kepentingan masyarakat
17. **Pertanyaan** : Bagaimana proses penyusunan PPA (prioritas dan Plafon anggaran)?
- Jawaban** : Prioritas dan plafon anggaran sementara disusun berdasarkan rencana kerja anggaran dari masing-masing SKPD dengan tetap memperhatikan skala prioritas Kebutuhan.

Universitas Terbuka

Transkrip Hasil Wawancara

Narasumber : ADLI BANJAR
Jabatan : Kepala BAPEDA Kota Tual
Alamat : Ohoijang
Tempat Wawancara : Kantor BAPEDA Kota Tual
Tanggal Wawancara : 27 Oktober 2012
Pewawancara : Ridolf Marthen Waremra

Hasil Wawancara :

1. Pertanyaan : Bagaimana kebijakan umum anggaran (KUA) dirumuskan dalam proses penyusunan APBD 2012 di Kota Tual?

Jawaban : Dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 diatur proses-proses yang harus dilaksanakan dalam penyusunan APBD. Sesuai dengan ketentuan kita mengawali dengan melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat mulai dari tingkat bawah, desa/kelurahan dan kecamatan dan nanti dibahas lagi aspirasi-aspirasi tersebut dalam Musrenbangda Berdasarkan itu kita menyusun KUA, yang akan dijadikan pedoman dalam penyusunan kegiatan dalam tahun anggaran 2012, bahwa selama ini penyusunan kebijakan anggaran dilakukan sebagai tindak lanjut KUA maka dalam penyusunan saat ini diprioritaskan pada upaya untuk menyusun PPAS sebelumnya. Dalam penyusunan PPAS tidak melibatkan DPRD sebab hal ini adalah bagian dari tugas kita atau tugas pemerintah daerah kota Tual. Sehingga hal ini kapasitas penyusunannya belum melibatkan unsur DPRD”.

2. Pertanyaan : Apakah terdapat berbagai faktor yang menentukan dalam penyusunan PPA?

Jawaban : “Seringkali terjadi keterlambatan penetapan PPA disebabkan terlambatnya perumusan PPAS karena terkendala rancangan PPAS dengan format aturan baru Permendagri Nomor 13/2006 yang memerlukan penyesuaian dengan format sebelumnya”. Bahkan berkenaan dengan adanya kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam APBN Tahun 2012 dan Permendagri Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012, sehingga Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan perubahan PPA Tahun 2012. Rancangan perubahan PPA Tahun 2012 tersebut disepakati menjadi Perubahan PPA Tahun 2012 pada tanggal 16 Juni 2012. Penetapan PPA Tahun 2012 merupakan dasar penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD, Rancangan Perda tentang APBD dan Rancanagn Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD oleh masing-masing pihak.

Transkrip Hasil Wawancara

Narasumber : Husein Renhoran
Jabatan : Bidang Kajian dan pengembangan BAPEDA Kota Tual
Alamat : Ohoijang
Tempat Wawancara : Kantor BAPEDA Kota Tual
Tanggal Wawancara : 12 Oktober 2012
Pewawancara : Ridolf Marthen Waremra

Hasil Wawancara :

1. **Pertanyaan** : Bagaimana kebijakan umum anggaran (KUA) dirumuskan dalam proses penyusunan APBD 2012 di Kota Tual apakah DPRD memiliki Pokok-Pokok Pikiran dalam KUA?

Jawaban : Menurut pengalaman saya, belum ada pokok-pokok pikiran DPRD dalam pembahasan KUA, harusnya saat ini lebih tepat ditanyakan kepada DPRD. Menurut saya apabila proses penjangkaran aspirasi dilakukan dan memanfaatkan masa turun ke lapangan saat reses tentunya seharusnya ada pokok-pokok pikiran DPRD. Jadi KUA yang disusun tersebut memang rumusan dari Pemda dengan memanfaatkan data-data musrenbang dan data-data terkait lainnya KUA disusun oleh pemerintah daerah, demikian juga dengan PPAS, jadi dalam hal ini penguasaan informasi menyangkut topik yang dibahas memang menjadikan pemerintah daerah lebih berdaya, hal ini membawa dampak sampai pada pembahasan RAPBD seperti terjadinya pengulangan pembahasan. salah satu masalahnya adalah waktu, waktu yang luang tentu akan menjadikan pembahasan lebih maksimal dan fokus. Kita perlu mensiasati dengan bersiap lebih awal. Untuk ke depan telah disiapkan kalender kegiatan dan kita tentu akan memenuhinya.

2. **Pertanyaan** : Bagaimana Peran Bappeda dalam penyusunan dan penjangkaran aspirasi masyarakat melalui musrenbang?

Jawaban : Menyusun hasil-hasil Musrenbang didasarkan pada keputusan-keputusan yang bersifat skala prioritas dan menyentuh langsung kepentingan masyarakat.



PEMERINTAH KOTA TUAL
BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK DAN
PERLINDNGAN MASYARAKAT

Jalan Gajah Mada Nomor 01 ☎ (0916) 24111 ✆ (0916) 22999 Tual

Tual, 17 Oktober 2012

Nomor : 167/18/X/SIP/BKBPPM/2012
Sifat : Biasa
Lampiran : -
Perihal : **Izin Penelitian**

Kepada
Yth : **Ketua DPRD Kota Tual**

Di,-

Tempat

Memperhatikan Surat Keterangan Kepala Unit Program Belajar Jarak Jauh Universitas Terbuka (UPBJJ-UT) Nomor : 813/UN31.51/LL/2012 tanggal 10 Oktober 2012, maka diberitahukan bahwa akan tiba di Kantor dan wilayah kerja saudara :

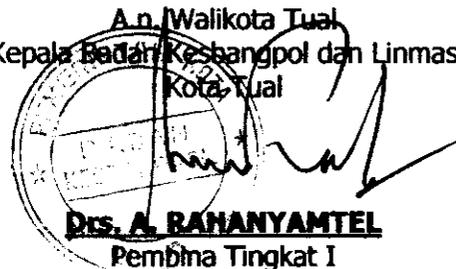
Nama : **RUDOLF MARTHEN WAREMRA**
NIM : 017106565
Pekerjaan : Mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Terbuka
Maksud : Mangadakan Penelitian
Judul Penelitian : Studi Hubungan DPRD dan Eksekutif dalam proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Tual (Studi kasus Penyusunan Rancangan Peraturan RAPBD 2012).

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, pada prinsipnya kami menyetujui penelitian dimaksud dengan ketentuan :

1. Sebelum dan sesudah penelitian, harus melaporkan diri kepada Kepala/Pimpinan Kantor/Instansi atau camat apabila dilaksanakan di Kecamatan dan Kepala Ohoi apabila dilakukan di Ohoi.
2. Penelitian tidak menyimpang dari izin yang diberikan
3. Menaati semua peraturan perundang – undangan yang berlaku dan mengindahkan adat istiadat daerah setempat.
4. Setelah selesai penelitian dapat menyampaikan hasil Penelitian kepada Walikota Tual.

Demikian untuk diketahui dan kepada yang bersangkutan agar diberi bantuan data seperlunya.

A.n Walikota Tual
Kepala Badan Kesbangpol dan Linmas
Kota Tual



Drs. A. BAHANYAMTEL
Pembina Tingkat I

NIP. 195907031986031022

Tembusan: disampaikan kepada Yth :

1. Walikota Tual di Tual (sebagai laporan);
2. Sekretaris Daerah Kota Tual di Tual;
3. Peringgal.



PEMERINTAH KOTA TUAL
BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK DAN
PERLINDNGAN MASYARAKAT

Jalan Gajah Mada Nomor 01 ☎ (0916) 24111 ✉ (0916) 22999 Tual

Tual, 17 Oktober 2012

Nomor : 167/18/X/SIP/BKBPPM/2012
Sifat : Biasa
Lampiran : -
Perihal : **Izin Penelitian**

Kepada
Yth : **Ketua DPRD Kota Tual**
Di,-

Tempat

Memperhatikan Surat Keterangan Kepala Unit Program Belajar Jarak Jauh Universitas Terbuka (UPBJJ-UT) Nomor : 813/UN31.51/LL/2012 tanggal 10 Oktober 2012, maka diberitahukan bahwa akan tiba di Kantor dan wilayah kerja saudara :

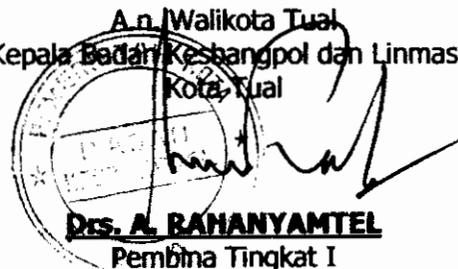
Nama : **RUDOLF MARTHEN WAREMRA**
NIM : 017106565
Pekerjaan : Mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Terbuka
Maksud : Mangadakan Penelitian
Judul Penelitian : Studi Hubungan DPRD dan Eksekutif dalam proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Tual (Studi kasus Penyusunan Rancangan Peraturan RAPBD 2012).

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, pada prinsipnya kami menyetujui penelitian dimaksud dengan ketentuan :

1. Sebelum dan sesudah penelitian, harus melaporkan diri kepada Kepala/Pimpinan Kantor/Instansi atau camat apabila dilaksanakan di Kecamatan dan Kepala Ohoi apabila dilakukan di Ohoi.
2. Penelitian tidak menyimpang dari izin yang diberikan
3. Menaati semua peraturan perundang – undangan yang berlaku dan mengindahkan adat istiadat daerah setempat
4. Setelah selesai penelitian dapat menyampaikan hasil Penelitian kepada Walikota Tual.

Demikian untuk diketahui dan kepada yang bersangkutan agar diberi bantuan data seperlunya.

A.n. Walikota Tual
Kepala Badan Kesbangpol dan Linmas
Kota Tual



Drs. A. BAHANYAMTEL
Pembina Tingkat I
NIP. 195907031986031022

Tembusan: disampaikan kepada Yth :

1. Walikota Tual di Tual (sebagai laporan);
2. Sekretaris Daerah Kota Tual di Tual;
3. Peringgal.



SURAT KETERANGAN SELESAI PENELITIAN
PEMERINTAH KOTA TUAL
BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK DAN
PERLINDUNGAN MASYARAKAT
Jalan : Gajah Mada No.1 Telepon(0916)2411- Tual

Tual, 29 Oktober 2012

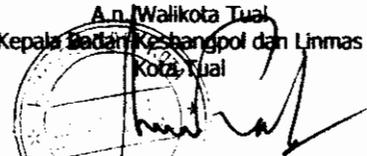
SURAT KETERANGAN
Nomor : 070/217/SK.P/BKBPPM/2012

Walikota Tual cq. Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik Dan Perlindungan Masyarakat di Tual menerangkan dengan benar bahwa :

Nama : RIDOLF MARTHEN WAREMRA
NIM : 017106565
Pekerjaan : Mahasiswa Program Magister Administrasi Publik
Pascasarjana Universitas Terbuka

Bahwa yang bersangkutan benar telah melakukan Penelitian dengan judul “ STUDI HUBUNGAN DPRD DAN EKSEKUTIF DALAM PROSES PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA TUAL. STUDI KASUS PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN (RAPBI) 2012)

Demikian Surat Keterangan ini dibuat dan diberikan kepada yang bersangkutan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

A.n Walikota Tual
Kepala Badan Kesbangpol dan Linmas
Kota Tual

Des. A. RAHANYAMTEL
Pembina Tingkat I
NIP. 195907031986031022

Tembusan :Di sampaikan Kepada Yth.

1. Walikota Tual di Tualn(Sebagai Laporan)
2. Direktur PPs-UT Tangerang Selatan di Tangerang Selatan
3. Kepala UPBJJ Ambon di Ambon
4. Yang bersangkutan
5. Peringgal

BIODATA PENELITI

N a m a : Ridolf Marthen Waremra

N I M : 017106565

Tempat Tanggal Lahir : Tewa / Hoka, 20 Maret 1952

Anggota Keluarga : Ayah : Matheos Waremra
Ibu : Welhelmina Waremra
- Istri : Marlina Konoralma
- Anak:

1. Rudianto Atmojo Waremra
2. Riko Riharso Waremra
3. Gidion F.J Konoralma
4. Rolina Wathoka Waremra
5. Riviola Natalia Waremra

Alamat Rumah : Jl. Dr. J Leimena No 60 Un - Tual

Riwayat pendidikan :

1. SR. GPM Upuhupun 1968
2. SMP. Negeri Tewa 1971
3. STM. Negeri 1 Ambon 1974
4. Universitas Terbuka 2007 (S1)