



TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**PROSES FORMULASI KEBIJAKAN APBD OLEH
PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD
KABUPATEN KAPUAS HULU TAHUN 2014**



UNIVERSITAS TERBUKA

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

Disusun Oleh :

U S M A N

NIM. 500022677

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2016**

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul “Proses Formulasi Kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014” adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Putussibau,

Agustus 2016

Yang menyatakan,


METERAI
TEMPEL
6000
EKWIBURUPIAH
USMAN
NIM. 500 022 677

ABSTRACT

POLICY FORMULATION PROCESS OF REGIONAL BUDGET BY LOCAL GOVERNMENT AND DISTRICT PARLIAMENT KAPUAS HULU 2014

Usman
usmansekda66@gmail.com

Graduate Studies Program
Indonesia Open University

Regional Budget (APBD) was one of the indicators of development's success in a region as it delineated priority and policy direction of local government in one year that aimed for the welfare of people. To that end, people's participation was essentially pivotal in drawing up regional budget in view of people's information about their circumstances and needs.

The issues in this research is how the process of policy formulation by the Regional Government and Parliament Kapuas Hulu 2014. The study was conducted on the process of policy formulation and priority, alternative policy choice, and policy enforcement. The purpose of this study was to analyze the budget policy formulation process by the Regional Government and Parliament Kapuas Hulu in 2014. First phases was defining problem, the second was prioritizing agenda, followed by setting policy alternatives to solve problem, and the fourth was enforcing policy. The research is a qualitative descriptive interpretive.

The results showed that the policy formulation process of the regional budget (APBD) by Regional Government and Parliament Kapuas Hulu is *bootom up* process. Stages starting from "Musrenbang" at the village and subdistrict which is insolving the community to level discussions related agencies at the district level. The next stage is discussion and joint determinataion between Local Government and Parliament Kapuas Hulu. The output of the policy formulation process is local regulation about budget (APBD) Kapuas Hulu Regency. In the process of formulating encountered some constraints both derived from the budgetary sector and non-budgetary sector that inhibit the process of formulation not running optimally.

Keywords: policy formulation, regional budget.

ABSTRAK

PROSES FORMULASI KEBIJAKAN APBD OLEH PEMERINTAH DAERAH
DAN DPRD KABUPATEN KAPUAS HULU TAHUN 2014

Usman
usmansekda66@gmail.com

Program Pasca Sarjana
Universitas Terbuka

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan suatu daerah, sebab APBD menggambarkan prioritas dan arah kebijakan pemerintahan dalam satu tahun anggaran yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Untuk itu, partisipasi masyarakat menjadi sangat penting pada perumusan APBD mengingat masyarakatlah yang memiliki informasi mengenai kondisi dan kebutuhannya.

Masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana proses formulasi kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014. Kajian dilakukan terhadap proses perumusan masalah dan prioritas, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis terhadap proses Formulasi Kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014 yang di kaji pada tahapan-tahapan formulasi yaitu: *Tahap Perumusan Masalah, Tahap Agenda Kebijakan, Tahap Pemilihan alternatif dan Tahap Penetapan kebijakan*. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan proses formulasi kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu bersifat *bottom up*. Tahapnya dimulai dari Kegiatan Musrenbang Desa dan Kecamatan yang turut melibatkan masyarakat hingga pembahasan tingkat instansi terkait di tingkat Kabupaten. Tahapan selanjutnya yaitu Pembahasan dan Penetapan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Hulu. *Output* akhir dari proses formulasi kebijakan APBD tersebut adalah Peraturan Daerah Kabupaten Kapuas Hulu tentang APBD. Dalam proses formulasi tersebut ditemui beberapa kendala baik yang berasal dari sektor anggaran maupun non-anggaran yang menghambat proses formulasi sehingga tidak berjalan optimal.

Kata Kunci : Formulasi Kebijakan, APBD.

LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : PROSES FORMULASI KEBIJAKAN APBD OLEH PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD KABUPATEN KAPUAS HULU TAHUN 2014.

Penyusun TAPM : USMAN
 NIM : 500 022 677
 Program Studi : ADMINISTRASI PUBLIK
 Hari/Tanggal : Minggu, 24 Juli 2016

Menyetujui :

Pembimbing I,



Dr. H. Ngusmanto, M.Si
 NIP. 19600806 198703 1 004

Pembimbing II,



Prof. Daryono, SH.MA.Ph.D
 NIP. 19640722 198903 1 019

Penguji Ahli,



Djaka Permana, M.Si. Ph.D

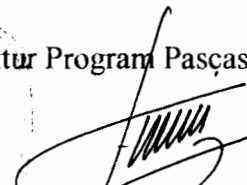
Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu /
 Program Magister Administrasi Publik,

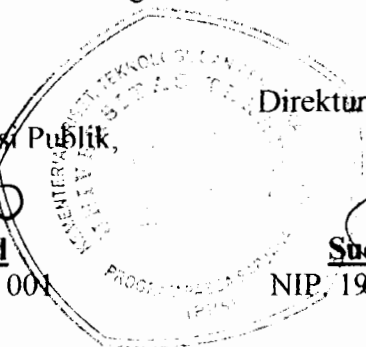


Dr. Darmanto, M.Ed
 NIP. 19710609 199802 2 001

Direktur Program Pascasarjana,



Suciati, M.Sc. Ph.D
 NIP. 19520213 198503 2 001



UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama : **USMAN**
NIM : **500 022 677**
Program Studi : **ADMINISTRASI PUBLIK**
Judul TAPM : **PROSES FORMULASI KEBIJAKAN APBD OLEH
PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD KABUPATEN
KAPUAS HULU TAHUN 2014.**

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji TAPM Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Minggu, 24 Juli 2016

Waktu :

Dan telah dinyatakan **LULUS**

PANITIA PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji :

Suciati, M.Sc. Ph.D

Penguji Ahli :

Djaka Permana, M.Si. Ph.D

Pembimbing I :

Dr. H. Ngusmanto, M.Si

Pembimbing II :

Prof. Daryono, SH.MA.Ph.D

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan atas kekadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan TAPM (Tesis) ini. Penulisan TAPM ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka.

Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari mulai perkuliahan sampai pada penulisan penyusunan TAPM ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan TAPM ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. H. Ngusmanto, M.Si dan Bapak Prof. Daryono, SH.MA, Ph.D selaku Pembimbing I dan Pembimbing II saya yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan TAPM ini.

Ucapan dan penghargaan yang sama disampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Terbuka Prof. Ir. Tian Belawati, M.Ed. Ph.D.
2. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka Suciati, M.Sc. Ph.D.
3. Ketua Bidang Ilmu Program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka Dr. Darmanto, M.Ed
4. Kepala UPBJJ-UT Pontianak Dr. Tati Rajati
5. Seluruh Dosen yang telah memberikan ilmunya selama saya menempuh perkuliahan Pasca Sarjana pada Program Administrasi Publik;
6. Bupati Kapuas Hulu yang telah memberikan saya kesempatan ijin belajar untuk menempuh Program Pasca Sarjana;
7. Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kapuas Hulu, yang telah memberikan bantuan dan motivasinya selama ini;

Akhir kata, saya berharap Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Penulis meminta maaf apabila terdapat kesalahan-kesalahan dan kekeliruan dalam penyusunan TAPM ini. Maka dari itu kritik dan saran saya harapkan guna memperbaiki demi kesempurnaan penulisan ini. Semoga TAPM ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Putussibau, Agustus 2016

Penulis



RIWAYAT HIDUP

Nama : USMAN, SE
NIM : 500 022 677
Program Studi : Magister Administrasi Publik (MAP)
Tempat / Tanggal Lahir : Putussibau, 6 Maret 1966
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
Riwayat Pendidikan : Lulus SD di Putussibau Tahun 1982
Lulus SMP di Putussibau Tahun 1985
Lulus SMAN 1 di Putussibau Tahun 1988
Lulus S1 STIE Boedi Utomo Pontianak

Riwayat Pekerjaan : Tahun 1989 s/d 2011 sebagai Pelaksana di Bagian Keuangan Setda Kab. Kapuas Hulu.
Tahun 2011 s/d sekarang sebagai Kasubbag Keuangan pada Bagian Umum Setda Kab. Kapuas Hulu.



Putussibau, Agustus 2016

USMAN, SE
NIM. 500 022 677

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Do’a itu senjata orang yang beriman dan tiangnya agama serta cahaya langit dan bumi.” (H. R. Hakim & Abu Ya’ala)

“Seorang ekonom harus menjadi “ahli matematika, sejarawan, negarawan, filsuf dalam beberapa hal...sebebas dan tidak korup seperti seniman, dan terkadang menjadi seorang politisi sekaligus.” (John Maynard Keynes)

“Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, dan apabila telah selesai (dari sesuatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain.” (SR. Alam Nasyrati, 6-7)

Seiring rasa syukur karya ini kupersembahkan untuk:

*Ayahanda dan Ibunda tercinta yang selalu mendoakan dan membimbingku dengan cinta dan kasih sayang mereka yang tulus.
Istriku yang kucintai dan mencintaiku, yang slalu meyemangatiku.
dan juga Anak-anak ku tersayang yang telah memberi warna dalam hidupku.*

Putussibau, Agustus 2016



Usman

DAFTAR ISI

Abstrak.....	i
Lembar Persetujuan TAPM	iii
Lembar Pengesahan TAPM	iv
Kata Pengantar	v
Riwayat Hidup	vii
Daftar Isi	viii
Daftar Gambar	x
Daftar Tabel	xi
Daftar Lampiran.....	xii
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	12
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kajian Teori	13
1. Administrasi Publik.....	13
2. Kebijakan Publik	14
3. Formulasi Kebijakan	17
4. Keuangan Daerah	21
5. Anggaran	22
6. Pengertian APBD	25
B. Pengertian, Fungsi, dan Tugas DPRD	37
1. Pengertian DPRD.....	37
2. Fungsi DPRD	40
3. Tugas DPRD	40
C. Pengertian, Fungsi, Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Pemerintah Daerah.....	42
1. Pengertian Pemerintah Daerah.....	42
2. Fungsi Pemerintah Daerah.....	43

3. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Kepala Daerah.....	44
D. Penelitian Terdahulu	46
E. Kerangka Pikir	51
F. Operasionalisasi Konsep.....	55
 BAB III METODE PENELITIAN	
A. Desain Penelitian	57
B. Lokasi Penelitian	58
C. Subjek Penelitian	58
D. Jenis Data.....	59
E. Teknik Pengumpulan Data	60
F. Teknik Analisis Data	60
 BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Deskripsi Objek Penelitian.....	63
1. Gambaran Umum Pemda Kab. Kapuas Hulu	63
2. Gambaran DPRD Kabupaten Kapuas Hulu.....	70
B. Analisis Proses Formulasi APBD.....	85
1. Tahap Perumusan Masalah	85
2. Agenda Kebijakan.....	101
3. Tahap Pemilihan Alternatif.....	114
4. Tahap Penetapan Kebijakan.....	119
 BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan.....	124
B. Saran	125
 DAFTAR PUSTAKA	127
PEDOMAN WAWANCARA	131

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1, Mekanisme Kerja Pengambilan Kebijakan Publik	20
Gambar 2.2, Kerangka Pikir	54
Gambar 4.1, Tahap Penyusunan Rancangan APBD.....	103



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1, Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD	9
Tabel 2.1, Penelitian Terdahulu	48
Tabel 4.1, Luas Wilayah Kab.Kapuas Hulu Dirinci Per Kecamatan.....	65
Tabel 4.2, Jumlah Penduduk di Kab. Kapuas Hulu	61
Tabel 4.3, Nama Jabatan di Lingkungan Sekretariat Daerah.....	68
Tabel 4.4, Nama SKPD di Lingkungan Pemerintah Daerah	69
Tabel 4.5, Jabatan dan Partai Anggota DPRD Kab. Kapuas Hulu 2009-2014	71
Tabel 4.6, Nama-nama Fraksi dan Anggota DPRD Tahun 2009-2014	73
Tabel 4.7, Pimpinan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Periode 2009-2014.....	78
Tabel 4.8, Daftar Nama dan Kewenangan Komisi A	79
Tabel 4.9, Daftar Nama dan Kewenangan Komisi B.....	79
Tabel 4.10, Daftar Nama dan Kewenangan Komisi C	80
Tabel 4.11, Nama Anggota Badan Anggaran DPRD Kab.Kapuas Hulu.....	81
Tabel 4.12, Nama Anggota Badan Legislasi DPRD Kab.Kapuas Hulu	83
Tabel 4.13, Pagu Anggaran masing-masing SKPD	114
Tabel 4.14, Ringkasan APBD Kab.Kapuas Hulu TA. 2014.....	121

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1, Pedoman Wawancara 130



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD seyogyanya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintah daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah, sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (sinergi), bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Namun dalam kenyataan sinargisme tersebut belum dapat berjalan secara optimal.

Kesetaraan hubungan tersebut sering kali dimaknai lain, yang mengurangi fungsi dan kewenangan dewan. Sebagai contoh masih banyaknya produk peraturan-peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari pemerintah daerah, bukan dari DPRD, padahal jika kita merujuk pada Pasal 95 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 dengan tegas dinyatakan bahwa "DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah". Ini artinya bahwa "*Leading Sector*" pembentukan Perda seharusnya ada ditangan DPRD.

Belum lagi yang berkaitan dengan “*bargaining position*” dalam pembahasan APBD, DPRD masih dalam posisi yang lemah.

Bagaimana tidak, Raperda APBD tersebut biasanya masuk ke Dewan dalam jangka waktu yang sangat pendek, sehingga sangat sulit bagi Dewan untuk secara teliti mengkaji substansi dari Raperda tersebut. Selain kedua contoh diatas, jika kita lihat dari aspek penganggaran yang dimiliki Dewan masih sangat timpang dibandingkan dengan penganggaran yang ada di Pemerintah Daerah. Dewan tidak mempunyai otonomisasi anggaran yang dapat mendukung fungsi dan kinerjanya secara optimal, sehingga tidak aneh jika seringkali muncul “rumor” bahwa DPRD hanya sebagai “*rubber stamp*” yang meligitimasi semua kebijakan pemerintah.

Dengan mengikuti kelaziman dengan teori ketatanegaraan pada umumnya maka salah satu fungsi DPR adalah dibidang Legislatif. Fungsi Legislatif DPR tidak terlepas dari konsep “*trias politica*” yang ditawarkan oleh Montesquieu. Pendapat Montesquieu, jika 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. Menurut konsep “*trias politica*” kekuasaan dalam negara dibagi 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 bahwa Undang-Undang 1945 menegaskan fungsi membuat UU yang lazim disebut fungsi Legislatif bukanlah semata-mata dilakukan oleh DPR. Jelasnya fungsi Legislatif dalam ketatanegaraan 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.

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 RI Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir dengan Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang tersebut telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat didaerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiscal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial.

Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya di monopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah. Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi DPRD dalam menjalankan fungsi *Legislasi*, *Anggaran* dan *Pengawasan*. Karena diharapkan dengan “Otonomi Daerah” Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Kabupaten Kapuas Hulu merupakan salah satu Kabupaten yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai salah satu Kabupaten, sudah barang tentu mempunyai struktur pemerintahan yang sama

dengan wilayah-wilayah Kabupaten lainnya di Indonesia, yaitu adanya lembaga perwakilan rakyat yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kebijakan Daerah dalam bentuknya sebagai peraturan daerah dapat dibagi menjadi dua jenis. Menurut Marbun (1983 : 162) berpendapat bahwa: Peraturan Daerah dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu: Perda yang bersifat insidentil dan Perda yang bersifat rutin. Perda yang bersifat insidentil adalah Perda non APBD, sedang Perda yang bersifat rutin dinamakan juga Perda APBD.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Idealnya sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kurun waktu 1 tahun.

Selain sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, APBD merupakan instrument dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Sehubungan dengan hal tersebut agar APBD dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, maka seluruh unsur penyelenggara pemerintahan daerah supaya mengambil langkah-langkah untuk mempercepat proses penyusunan dan pembahasan APBD agar persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan

DPRD atas rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun 2014 dapat dicapai paling lambat satu bulan sebelum APBD dilaksanakan. Hal ini sejalan dengan ketentuan pasal 20 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan daerah.

Dalam kewenangannya untuk membuat peraturan daerah (perda), DPRD Kabupaten Kapuas Hulu diharapkan dapat menampung aspirasi dan merespon kepentingan masyarakat didaerahnya, sehingga pertimbangan dalam menghasilkan sebuah peraturan daerah bukan hanya untuk kepentingan sebagian orang yang memiliki akses terhadap penguasa, tetapi menjangkau kepentingan rakyat secara luas. Dengan demikian akan mencerminkan keterwakilan rakyat dalam rangka penyaluran terhadap proses pembangunan maupun pelayanan publik. Dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tentunya harus memperhatikan skala prioritas kebutuhan masyarakat Kabupaten Kapuas Hulu. Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kapuas Hulu yang masih kecil tentunya belum mampu untuk memenuhi anggaran Kabupaten Kapuas Hulu, sehingga masih sangat tergantung dari DAU oleh Pemerintah Pusat. Hal semacam ini yang kadang menjadi kendala dalam pembuatan anggaran belanja yang benar-benar pro pada rakyat. Dalam peraturan Menteri dalam Negeri tentang pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2014, adalah pedoman bagi eksekutif dan legislatif agar mampu menyusun APBD yang benar-benar sebagai acuan untuk melaksanakan pembangunan 1 tahun ke depan. Mengingat APBD tersebut harus mampu mengatasi masalah dan tantangan pokok pemerintahan.

Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai dua lembaga yang memiliki kewenangan dalam hal penetapan peraturan daerah APBD seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat dan lebih mementingkan kepentingan individu maupun kelompoknya sendiri. Inilah yang seringkali menyebabkan APBD kurang dirasakan kehadirannya oleh masyarakat luas. Selain itu dalam mekanisme perencanaan APBD belum membuka ruang keterlibatan masyarakat, sehingga menimbulkan resistensi pada tahap implementasi.

Secara umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah (APBD) adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode tertentu (1 tahun). Pada awalnya fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Selanjutnya, sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat. Dengan melihat hal tersebut maka seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara pemerintah daerah, DPRD dan rakyat itu sendiri.

Semenjak DPRD mempunyai otoritas dalam penyusunan APBD terdapat perubahan kondisi yang menimbulkan banyak masalah. Pertama, sistem pengalihan anggaran yang tidak jelas dari pusat ke daerah. Kedua, karena keterbatasan waktu partisipasi rakyat sering diabaikan. Ketiga, esensi otonomi dalam penyusunan anggaran masih dipelintir oleh pemerintah pusat karena otonomi pengelolaan sumber-sumber pendapatan masih dikuasai oleh pusat sedangkan daerah hanya diperbesar porsi belanjanya. Keempat, ternyata DPRD dimanapun memiliki kesulitan untuk melakukan asesment prioritas kebutuhan rakyat yang harus didahulukan dalam APBD. Kelima, volume

APBD yang disusun oleh daerah meningkat hingga 80% dibandingkan pada masa orde baru, hal ini menimbulkan masalah karena sedikit-banyak DPRD dan pemerintah daerah perlu berkerja lebih keras untuk menyusun APBD. Keenam, meskipun masih harus melalui pemerintah pusat namun pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pinjaman daerah baik ke dalam negeri maupun ke luar negeri.

Kondisi yang berubah diatas memicu beberapa kecenderungan. *Pertama*, adanya jargon dari pemerintah daerah yang begitu kuat untuk meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dalam rangka otonomi daerah. Dengan demikian bagi beberapa daerah yang miskin SDA akan memilih menggali PAD dengan meningkatkan pajak. Bagi daerah kaya sekalipun meningkatkan pajak adalah alternatif yang paling mudah karena tidak perlu melakukan banyak investasi dibandingkan jika mengeksplorasi SDA. Oleh karena itu tidak heran bila kecenderungan meningkatkan pajak ini terjadi dibanyak daerah bahkan daerah yang kaya sekalipun. *Kedua*, otoritas yang sangat besar bagi DPRD untuk menyusun APBD dan menyusun anggaran sangat memungkinkan terjadinya korupsi APBD karena tidak ada pengawasan yang sistematis kecuali jika rakyat mempunyai kesadaran yang tinggi. Dengan demikian kembali pada kenyataan bahwa anggaran adalah power relation maka kemungkinan terjadinya suap terhadap DPRD untuk menyetujui pos anggaran tertentu yang tidak dibutuhkan rakyat sangat mungkin terjadi.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan Permendagri No.37/2012 adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD,

dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Tahun anggaran daerah meliputi masa satu tahun terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari: pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Adapun persoalan dalam formulasi penyusunan APBD tahun 2014 di Kabupaten Kapuas Hulu adalah adanya keterlambatan dalam prosesnya. Data tentang keterlambatan dapat di lihat pada table 1.1 berikut ini ;

Tabel 1.1
Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD

No.	Kegiatan	Jadwal Menurut Peraturan	Pelaksanaanya
1	2	3	4
1.	a. Tahun anggaran dimulai, Bappeda merumuskan satu dokumen kerangka ekonomi daerah yaitu proyeksi dari penerimaan dan pengeluaran berdasarkan pada anggaran tahun sebelumnya; daftar aktivitas pemerintah daerah yang mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD). b. Semua kegiatan pelayanan publik akan dibahas dalam Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan(Musrenbang) c. Musrenbang dilakukan di tingkat Desa.	Januari	
2.	Musrenbang di tingkat Kecamatan Forum SKPD	Febuari	April
3.	Musrenbang di tingkat Kota/Kabupaten	Maret	Mei
4.	Penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) oleh pemerintah daerah.	Akhir Bulan Mei	Juli
5.	a. Penyusunan KUA berdasarkan pada RKPD	Minggu Pertama Bulan Juni	Agustus

	<p>b. Penyusunan formulasi Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk setiap SKPD berdasarkan KUA</p> <p>c. Penyusunan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD)</p> <p>d. Penyampaian rancangan KUA dan PPAS oleh ketua TAPD (Tim Anggaran Pendapatan Daerah) kepada kepala daerah</p>		
6.	Penyampaian rancangan KUA dan PPAS oleh kepala daerah kepada DPRD	Pertengahan bulan Juni	September
7.	Rancangan KUA dan PPAS disepakati antara kepala daerah dan DPRD (membuat nota kesepakatan)	Akhir bulan Juli	Awal Oktober
8.	Surat Edaran kepala daerah perihal Pedoman rancangan kegiatan anggaran SKPD (RKA-SKPD) kepada seluruh SKPD dan rancangan kegiatan anggaran PPKD (RKA-PPKD) kepada seluruh SKPKD	Awal bulan Agustus	Tidak Pernah Ada
9.	Penyusunan dan pembahasan RKA-SKPD dan RKA-PPKD serta penyusunan Rancangan APBD	Awal Agustus sampai akhir September	Akhir Oktober
10.	<p>a. Rancangan APBD dibuat oleh panitia anggaran eksekutif (TAPD)</p> <p>b. Penyampaian Rancangan APBD oleh kepala daerah kepada DPRD</p> <p>c. Pertemuan pembahasan antara Legislatif dan Eksekutif</p> <p>d. Penyusunan Nota RAPBD</p>	Minggu pertama bulan Oktober	November
11.	<p>a. Pembahasan dan pengambilan persetujuan bersama terhadap rancangan APBD oleh DPRD dan kepala daerah</p> <p>b. Pengesahan Anggaran oleh DPRD</p>	November (Paling lama 1 bulan sejak rancangan peraturan daerah diterima oleh DPRD)	Desember
12.	Hasil evaluasi Rancangan APBD	Desember (15 hari kerja) sejak ditetapkannya	Januari Tahun Berikutnya

		rancangan APBD	
13.	a. Penetapan Perda APBD dan Perkada Penjabaran APBD sesuai dengan hasil evaluasi b. Penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yang ditetapkan melalui keputusan Bupati / Walikota	Paling lambat akhir Desember (31Desember)	Akhir Januari Tahun Berikutnya

Berdasarkan indikasi paparan diatas, maka penulis tertarik dalam menelaah “*Proses Formulasi Kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014*”. Penelitian ini akan difokuskan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah (PEMDA) dalam hubungan kerjasama memformulasikan kebijakan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tahun 2014 di kabupaten Kapuas Hulu.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka perumusan masalah penelitian ini dapat dirumuskan; Bagaimana proses Formulasi Kebijakan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Pemerintah Daerah (PEMDA) Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014 yang dikaji dari empat tahapan yaitu perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah Untuk menganalisis terhadap *Proses Formulasi Kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD*

Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014 yang di kaji pada tahapan-tahapan formulasi yaitu :

1. Tahap perumusan Masalah
2. Tahap agenda kebijakan
3. Tahap pemilihan alternatif
4. Tahap Penetapan kebijakan

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Sebagai bahan informasi ilmiah untuk para peneliti lain yang ingin melihat Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu Dalam Proses Formulasi Kebijakan APBD Tahun 2014 di Kabupaten Kapuas Hulu
- b. Memperkaya khasanah kajian formulasi kebijakan dalam upaya pengembangan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan untuk membantu para pelaku politik, dan sumbangan pemikiran dalam memperkokoh praktek demokratisasi di Kabupaten Kapuas Hulu.
- b. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangsih pemikiran dalam rangka penyusunan Perda APBD.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Administrasi Publik

Banyak sekali definisi mengenai administrasi publik. Sebagian ahli memberi pengertian administrasi publik sebagai administrasi negara. Dari banyak literatur asing, konsep "*Public Administration*" di Indonesia diganti menjadi Administrasi Negara.

Chandler dan Plano dalam Keban (2004:3) mengatakan bahwa Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Dimock dan Dimock (1992:20) mengatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Pakar administrasi publik lainnya Rosenbloom (2005) menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah dibidang legislatif, eksekutif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

Sundarso (2010:1.5) mengatakan suatu bangsa, suatu Negara yang ingin mencapai kemajuan dalam berbagai aspek kehidupan dan prikehidupan modern tidak mempunyai pilihan lain selain dari pada mengutamakan

pembinaan serta pengembangan administrasinya yang sesuai dengan faktor-faktor lingkungan bangsa dan Negara itu.

Sondang Siagian dalam Sundarso (2010:1.5) mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan dari beberapa pendapat pakar di atas, penulis mencoba untuk menyimpulkan sendiri mengenai konsep administrasi publik yaitu; proses kegiatan lembaga pemerintah sebagai wujud dari kekuasaan politiknya melalui pemanfaatan sumberdaya dan personelnya guna formulasi dan implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan dengan tujuan untuk pengaturan dan pelayanan masyarakat agar efisien dan efektif.

2. Kebijakan Publik

Banyak sekali definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi warganya. Dari banyaknya pendapat yang dikemukakan oleh para pakar kebijakan tersebut, kesemuanya tidak ada yang keliru dan saling melengkapi.

Chandler dan Plano (1988:107), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah.

Wilson (dalam Wahab, 2012), merumuskan kebijakan publik sebagai berikut:

“The actions, objectives, and pronouncements of governtmen on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them,

and the explanations they give for what happens (or does not happen)” (tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi)). (hal. 13).

Definisi yang dirumuskan oleh Wilson tersebut masih terlalu luas. Definisi lain yang tidak kalah luasnya dikemukakan oleh Dye (1987:1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik ialah *“whatever governments choose to do or not to do”*. Kebijakan publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Definisi kebijakan publik dari Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Pendapat senada dikemukakan oleh Edward III dan Sharkansky (dalam Islamy, 1988) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah:

“What government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of government programs.” Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah. (hal. 18).

Definisi lain mengenai kebijakan publik juga ditawarkan oleh Carl Friedrich (dalam Agustino, 2012) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah:

Serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. (hal. 7).

Sementara itu, Anderson (1984:3) juga memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Dunn (dalam Pasolong, 2008), mempunyai asumsi lain mengenai kebijakan publik yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah:

Suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. (hal. 39).

Pakar kebijakan publik lainnya yaitu Nasucha (2004), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah :

Kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis. (hal. 37).

Oleh karenanya dalam beberapa pengertian di atas, kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk mengatasi persoalan-persoalan riil yang muncul ditengah-tengah masyarakat untuk dicarikan jalan keluar baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat politik dan sebagainya.

Berdasarkan paparan definisi tentang kebijakan publik yang telah dikutip dari para pakar tersebut diatas, maka dapat disimpulkan kebijakan publik secara umum dapat dikatakan sebagai : kebijakan publik dibuat oleh

pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan public, kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik.

Secara utuh dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakekatnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi publik dengan tujuan untuk dicarikan solusi pemecahannya secara tepat, cepat dan akurat, sehingga benar adanya apa yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan.

Kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan yang dirumuskan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu berupa Peraturan Daerah Kabupaten Kapuas Hulu tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kapuas Hulu Tahun Anggaran 2014 yang merupakan rencana kerja dan jumlah anggaran dalam masa satu tahun yang menyangkut kepentingan publik atau masyarakat kabupaten Kapuas Hulu.

3. Formulasi Kebijakan

Setiap kebijakan dalam tingkatan apapun memerlukan proses. Proses dalam hal ini akan semakin terlibat dengan nyata apabila melibatkan lembaga eksekutif dan legeslatif. Dalam proses ini akan melibatkan interaksi yang intensif antara pemerintah Kabupaten melalui tim anggaran pemerintah dengan DPRD melalui badan anggaran untuk menyepakati dokumen APBD.

Adanya interaksi kedua lembaga tersebut dalam formulasi APBD inilah menjadi alasan peneliti untuk melakukan penelitian tentang formulasi APBD di Kabupaten Kapuas Hulu

Disisi lain menegaskan tidak mudah memformulasikan kebijakan publik.

Saefullah (2009) menegaskan bahwa :

“Kesulitan penyusunan kebijakan publik terjadi karena beberapa penyebab yaitu penyusunan kebijakan memerlukan informasi yang cukup, adanya perbedaan kepentingan, banyak actor atau lembaga yang terlibat, pengesahan memerlukan lobby atau bargaining.

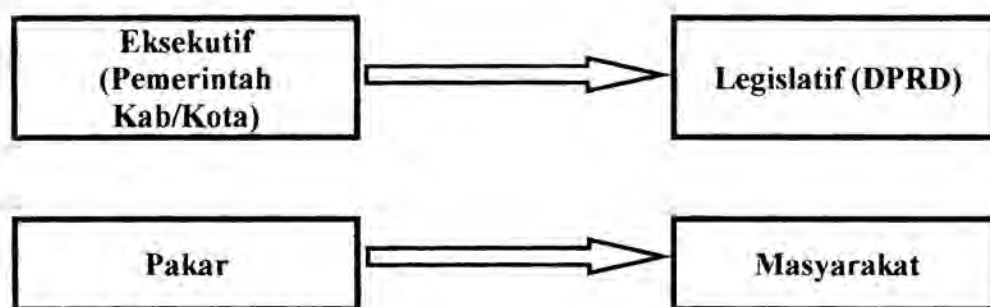
Winarno (2007: 120-122) tentang tahap-tahap dalam proses perumusan kebijakan terdiri dari : “Tahap Pertama Perumusan masalah (*defining problem*) Tahap Kedua, Agenda Kebijakan, Tahap Ketiga, Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan masalah dan tahap keempat, Tahap Penetapan Kebijakan”

Beberapa tahapan dalam proses kebijakan tersebut dijelaskan secara rinci oleh winarno. Tahap pertama perumusan masalah (*defining problem*). Dalam tahap ini sebagai tahap untuk mengenali dan merumuskan masalah public yang ada di masyarakat. Hal ini merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Dalam langkah ini, dipertanyakan seberapa besar kontribusi kebijakan publik dapat menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat. Tahap kedua, Agenda Kebijakan. Dalam tahap ini tidak semua masalah publik akan masuk kedalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut dalam realitas akan berkopentesi antara satu dengan yang lainnya. Hanya masalah-masalah tertentu yang akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan. Masalah dalam tahap ini akan bisa menjadi agenda

kebijakan, dengan persyaratan tertentu antara lain masalah tersebut memiliki dampak yang besar dan membutuhkan penanganan segera. Masalah ini akan dibahas oleh para perumus kebijakan, khususnya eksekutif dan legeslatif.

Tahap Ketiga, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah. Setelah itu masalah publik didefinisikan dengan baik oleh para perumus kebijakan dan mereka sepakat untuk memasukan kedalam agenda kebijakan. Untuk itu, langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam tahap ini para perumus kebijakan akan di hadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor yang terlibat. Sedangkan tahap keempat adalah tahap Penetapan kebijakan. Dalam tahap ini adalah tahap pemilihan salah satu dari sekian alternatif kebijakan untuk diputuskan atau ditetapkan sebagai kebijakan yang dipilih, sehingga kebijakan tersebut memiliki legalitas atau kekuatan hukum. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan bisa dalam bentuk UU atau peraturan lainnya.

Proses kebijakan publik mengenal beberapa model atau mekanisme kerja (proses) pengambilan kebijakan. Salah satu model yang dapat di manfaatkan untuk menjelaskan persiapan, proses pembahasan dan pengesahan APBD, secara skematis dapat di gambarkan seperti gambar 2.1.



Sumber: Ibrahim (2007:110)

Gambar 2.1
Mekanisme Kerja Pengambilan Kebijakan Publik

Gambar 2.1. menegaskan bahwa mekanisme kerja (proses) pengambilan kebijakan publik yang lebih bersifat “berat eksekutif” (*executive heavy*), dengan makna bahwa pemerintah sebagai pengambil prakarsa formulasi kebijakan untuk diajukan kepada DPRD. Sebelum kebijakan di ajukan ke DPRD, pemerintah terlebih dahulu meminta masukan dari pakar. Apabila proses demikian telah selesai maka draf kebijakan dapat diserahkan oleh pemerintah kepada DPRD. Sebaliknya DPRD juga bisa meminta masukan dari pakar dan masyarakat sebagai bahan untuk mengkritisi kebijakan yang di ajukan oleh pemerintah. Proses ini masih banyak dilakukan di Indonesia, khususnya dalam proses formulasi APBD atau formulasi kebijakan lainnya.

Berdasarkan pendapat ahli kebijakan publik seperti yang telah dijelaskan, maka teori utama untuk menjelaskan proses DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam Formulasi Kebijakan APBD tahun 2014 menggunakan tahap-tahap proses formulasi kebijakan yang terdiri dari; Perumusan Masalah, Agenda Kebijakan, Pemilihan Alternatif dan Penetapan Kebijakan menjadi Perda APBD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014.

4. Keuangan Daerah

Dalam arti sempit, keuangan daerah yakni terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan APBD. Oleh sebab itu keuangan daerah identik dengan APBD. Menurut Mamesah dalam Halim (2007)

“Keuangan Daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban pemerintah yang dapat dinilai dengan uang. Demikian pula dengan segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai peraturan perundangan yang berlaku”. (hal.19)

Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kewajiban daerah tersebut perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Selanjutnya, Halim (2007:20) menyatakan terdapat 2 hal yang perlu dijelaskan, yaitu:

- a. Yang dimaksud dengan hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain, dan atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut akan menaikkan kekayaan daerah.
- b. Yang dimaksud dengan semua kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi. Kewajiban tersebut akan menurunkan kekayaan daerah.

Adapun ruang lingkup dari keuangan daerah menurut Halim (2007:20) ada dua yaitu:

- a. Keuangan daerah yang dikelola langsung, meliputi:
 - 1) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD); dan
 - 2) Barang-barang inventaris milik daerah.
- b. Kekayaan daerah yang dipisahkan, meliputi
 - 1) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Lebih lanjut, Halim (2007: 20) mengatakan bahwa:

“keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Adapun arti dari keuangan daerah itu sendiri yaitu pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut. Sedangkan alat untuk melaksanakan manajemen keuangan daerah yaitu tata usaha daerah yang terdiri dari tata usaha umum dan tata usaha keuangan yang sekarang lebih dikenal dengan akuntansi keuangan daerah”.

5. Anggaran

Menurut Glenn A. Welsch (2000) anggaran adalah suatu bentuk *statement* daripada rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk dalam periode itu. Pendapat lainnya, Mardiasmo (2002), “Anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas (*the process of allocating resources to unlimited demends*)”. Pengertian tersebut mengungkapkan peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi sektor publik tentunya berkeinginan memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, tetapi sering kali keinginan tersebut terhambat oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki.

Anggaran dapat juga dikatakan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran finansial. Pembuatan anggaran dalam organisasi sektor publik, terutama pemerintah, merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung

muatan politis yang cukup signifikan. Berbeda dengan penyusunan anggaran diperusahaan swasta yang muatan politisnya relatif lebih kecil.

Mardiasmo (2002:61) menyatakan bahwa “Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran”.

Sedangkan menurut Bastian (2006:164) “mengutip dari *National Committeem on Governmental Accounting (NCGA)*, yaitu rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayai dalam periode waktu tertentu”.

Anggaran merupakan sebuah dokumen perencanaan yang berisi angka-angka yang diprediksikan akan diperoleh dan akan digunakan untuk program dan kegiatan dalam masa satu jangka waktu tertentu. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah suatu instrumen yang menggambarkan kebijakan manajemen yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka yang dibuat secara sistematis dan terencana dengan mengintegrasikan dan mengalokasikan seluruh sumber daya (*resources*) ke dalam berbagai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mencapai kinerja yang diharapkan pada suatu masa tertentu. Penganggaran pada organisasi publik yang berorientasi pada pelayanan terhadap masyarakat bersifat terbuka serta cenderung dipengaruhi oleh iklim politik dalam suatu Negara. Hal ini menyebabkan penyusunan anggaran pada publik lebih kompleks dibandingkan dengan penyusunan anggaran pada organisasi privat.

Mardiasmo (2002:62) menyatakan “anggaran publik berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satu moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas”.

Lebih lanjut Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa: Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang lebih tinggi. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta yang relatif kecil nuansa politiknya. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Anggaran sektor publik menggambarkan kegiatan pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai stakeholder. Oleh sebab itu setiap anggaran publik harus berpihak kepada kepentingan rakyat banyak dan bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan implementor serta meningkatkan wibawa pemerintah. Anggaran menjadi sangat esensial dalam upaya menghapus kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program pemerintah dengan melibatkan masyarakat. Penyusunan anggaran harus sesuai dengan prinsip-prinsip yang diterima secara umum.

Mardiasmo (2002:63) mengungkapkan ada beberapa fungsi utama dari adanya anggaran sektor publik yaitu:

- a. Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*)
- b. Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control Tool*)
- c. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal Tool*)
- d. Anggaran sebagai alat politik (*Political Tool*)
- e. Anggaran sebagai alat kordinasi dan komunikasi (*Coordination & Communication*)
- f. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*Performance Measurement Tool*)
- g. Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation Tool*)
- h. Anggaran sebagai alat menciptakan ruang publik (*Publik Sphere*)

Adapun tipe dari anggaran menurut Bastian (2006:166) adalah sebagai berikut :

- a. *Line Item Budgeting*
Line item Budgeting adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana dana berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Jenis anggaran ini relatif dianggap paling tua dan banyak mengandung kelemahan atau sering disebut tradisional.
- b. *Planning Programming Budgeting System (PPBS)*
Planning Programming Budgeting System adalah suatu proses perencanaan, pembuatan, program, dan penganggaran, serta didalamnya terkandung indentifikasi tujuan organisasi atas permasalahan yang mungkin timbul.
- c. *Zero Based Budgeting (ZBB)*
Zero Based budgeting adalah sistem anggaran yang didasarkan pada perkiraan kegiatan, bukan pada yang telah dilakukan dimasa lalu, dan setiap kegiatan dievaluasi secara terpisah.
- d. *Performance Budgeting*
Performance Budgeting adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan erat dengan Visi, Misi, dan Rencana Strategi Organisasi.
- e. *Medium Term Budgeting Framework (MTBF)*
Medium Term Budgeting Framework adalah suatu kerangka strategi kebijakan pemerintah tentang anggaran belanja untuk departemen dan lembaga pemerintah non departemen, dan kerangka tersebut memberikan tanggung jawab yang lebih besar kepada departemen untuk penetapan alokasi dan penggunaan sumber dana pembangunan.

6. Pengertian APBD

Definisi APBD menurut Halim (2007:24) adalah sebagai berikut

“APBD merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang merupakan batas maksimal untuk satu periode anggaran.”

Oleh karena itu, APBD adalah suatu anggaran daerah yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktifitas - aktifitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran - pengeluaran yang dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
4. Periode anggaran yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Menurut UU No. 33 tahun 2004, “Anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD”. Pada Permendagri Nomor 11 Tahun 2006, “APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai 31 Desember”.

Menurut Saragih, (2003) menyatakan “APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan Pendapatan Daerah (PAD)”. Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Beberapa pengertian tersebut jelas bahwa APBD haruslah disusun dengan baik dan dipertimbangkan dengan seksama dengan memperhatikan skala prioritas, dan dalam pelaksanaannya harus mengacu pada sasaran dengan cara yang berdaya guna dan berhasil guna.

a. Norma dan Prinsip APBD

Dalam Permendagri No. 26 Tahun 2006 pasal 2 perihal pedoman umum penyusunan dan pelaksanaan APBD tahun anggaran 2001 disebutkan dalam penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut:

1) Transparansi dan Akuntabilitas

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintah yang baik, bersih, dan bertanggung jawab. Mengingat anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberi informasi yang jelas tentang tujuan, sarana, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu, setiap dana yang diperoleh penggunaannya harus dapat dipertanggung jawabkan.

2) Disiplin Anggaran

APBD disusun dengan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu,

anggaran harus disusun berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu, dan dapat dipertanggungjawabkan.

3) Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi.

4) Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

5) Format anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (deficit budget format). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus dan defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

b. Struktur APBD

Dengan dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah, maka akan membawa konsekuensi terhadap berbagai perubahan dalam keuangan daerah, termasuk terhadap struktur APBD. Sebelum UU Otonomi Daerah dikeluarkan, struktur APBD yang berlaku selama ini adalah anggaran yang berimbang

dimana jumlah penerimaan atau pendapatan sama dengan jumlah pengeluaran atau belanja. Kini struktur APBD mengalami perubahan bukan lagi anggaran berimbang, tetapi disesuaikan dengan kondisi keuangan daerah. Artinya, setiap daerah memiliki perbedaan struktur APBD sesuai dengan kapasitas keuangan atau pendapatan masing-masing daerah.

Adapun struktur APBD berdasarkan Permendagri No.13 Tahun 2006, Struktur APBD merupakan satu kesatuan terdiri dari:

1. Anggaran pendapatan daerah, terdiri atas:
 - a) Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain.
 - b) Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus.
 - c) Pendapatan lain-lain yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.
2. Anggaran belanja daerah, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah.
3. Pembiayaan daerah, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

c. Tahapan Penyusunan APBD

Sesuai Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menegaskan bahwa dokumen perencanaan yang harus ada di daerah untuk jangka panjang dikenal dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Dokumen tersebut selanjutnya dijabarkan ke

dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang wajib disusun oleh Kepala Daerah terpilih. Hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 5 ayat (2) yang menegaskan bahwa RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) ini dirinci tiap tahun untuk dijadikan sebagai Rencana Tahunan Daerah yang dikenal dengan nama Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang harus ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah (Gubernur).

Ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 82 ayat (2) bahwa penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan. Oleh setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selanjutnya menjabarkan RPJMD yang sudah ditetapkan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun ke dalam Rencana Strategis (Renstra SKPD). Renstra SKPD ini berisi rencana tugas masing-masing unit dalam SKPD, yang secara keseluruhan digabung menjadi Rencana Strategis (Renstra) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Rencana Strategis SKPD (Renstra SKPD) tersebut selanjutnya dirinci untuk tiap tahun sebagai Rencana Tahunan yang dikenal dengan Rencana Kerja SKPD (Renja SKPD) dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang sudah ditetapkan. Sebelum melakukan penyusunan anggaran kinerja (APBD), dokumen-dokumen perencanaan di daerah seperti

dikemukakan di atas yaitu RPJPD, RPJMD dan RKPD merupakan rangkaian dokumen yang menjadi dasar bagi penyusunan APBD atau pengelolaan keuangan daerah, seperti yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 (Pasal 25 ayat 2) bahwa : RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Pasal 34 ayat (1) Dinyatakan bahwa Kepala Daerah berdasarkan RKPD sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 ayat (1), Menyusun Rancangan Kebijakan Umum APBD. Sedang dalam Pasal 34 ayat (2) Disebutkan bahwa Penyusunan Rancangan Kebijakan Umum APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Pedoman Penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Ketentuan di atas dipertegas lagi dalam Pasal 83 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah menyusun Rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Rancangan Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS) berdasarkan RKPD dan Pedoman Penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Selanjutnya dalam pasal 35 ayat (1) dikemukakan bahwa berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafond anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah.

Penyusunan Rancangan KUA dan Rancangan PPAS, dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sesuai ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 59 Tahun 2007 Pasal 84 ayat (2), menyatakan bahwa setelah rancangan KUA dan PPAS disusun, Sekretaris Daerah selaku ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), menyampaikan rancangan KUA dan PPAS kepada Kepala Daerah paling lambat Minggu I (Pertama) Bulan Juni setiap tahun. Sesuai ketentuan dalam Pasal 87 ayat (1), kedua dokumen perencanaan tersebut, yaitu Rancangan KUA dan Rancangan PPAS selanjutnya disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk dibahas dalam forum pembicaraan pendahuluan mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tahun anggaran berikutnya, paling lambat Pertengahan Bulan Juni.

Pembahasan dilakukan oleh TAPD bersama Panitia Anggaran DPRD. Rancangan KUA dan Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA dan PPAS dan masing-masing dituangkan ke dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dengan pimpinan DPRD dalam waktu bersamaan. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 (Pasal 87 ayat 3) dijelaskan bahwa Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah dibahas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) selanjutnya disepakati menjadi KUA dan PPAS paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan. Atas dasar Nota Kesepakatan yang telah ditandatangani bersama sebagaimana dimaksud, selanjutnya TAPD menyiapkan Rancangan Surat Edaran Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan atau pedoman bagi setiap Kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD.

Penyusunan RKA-SKPD ini dilakukan menurut bentuk dan tatacarayang telah ditetapkan. Berdasar Surat Edaran Kepala Daerah perihal Pedoman Penyusunan RKA-SKPD seperti telah disebutkan, para Kepala SKPD beserta staf melakukan penyusunan RKA-SKPD sesuai bidang tugas dan fungsinya serta menurut ketentuan lainnya yang berlaku. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 41 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa : (1) RKA-SKPD yang telah disusun oleh Kepala SKPD sebagaimana dimaksud dalam pasal 36 ayat (1) disampaikan kepada PPKD. (2) RKA-SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selanjutnya dibahas oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Pembahasan tersebut terutama untuk menelaah berbagai aspek seperti kesesuaian RKA-SKPD dengan KUA, PPAS, dan dokumen lainnya dan dihadiri oleh SKPD terkait. Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian, maka Kepala SKPD melakukan penyempurnaan sesuai petunjuk yang diberikan. Setelah disempurnakan oleh kepala SKPD, selanjutnya disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), yaitu Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD. Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disusun oleh PPKD disampaikan kepada Kepala Daerah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Pasal 103 ayat (1), (2), (3) dan (4) selanjutnya dinyatakan bahwa:

1. Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disusun oleh PPKD disampaikan kepada kepala daerah.
2. Rancangan peraturan daerah tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebelum disampaikan kepada DPRD disosialisasikan kepada masyarakat.
3. Sosialisasi rancangan peraturan daerah tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD tahun anggaran yang direncanakan.
4. Penyebarluasan rancangan peraturan daerah tentang APBD dilaksanakan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah.

Jika telah dilakukan sosialisasi oleh Sekretaris Daerah, Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tersebut beserta Nota Keuangannya kepada DPRD untuk dibahas lebih lanjut dalam rangka mendapatkan persetujuan bersama, yang dalam Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 43, menyebutkan bahwa Kepala Daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada Minggu Pertama Bulan Oktober tahun sebelumnya untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.

Mekanisme pembahasan yang dilakukan antara Pemerintah Daerah dan DPRD menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan tata tertib DPRD yang bersangkutan, antara lain dengan melalui rapat-rapat kerja dengan SKPD. Dengan kata lain bahwa pembahasan di DPRD melibatkan SKPD

yang bersangkutan, apabila SKPD tersebut sudah mendapat kesempatan untuk dibahas rancangan kegiatan dan anggarannya yang tercantum dalam Rancangan APBD. Setelah melalui pembahasan di DPRD antara pemerintah daerah/SKPD dan DPRD, dan telah menemukan atau menghasilkan kesepakatan dalam bentuk keputusan bersama, maka dianggap bahwa pembahasan pada tingkat daerah di DPRD sudah berakhir, untuk dilanjutkan pada tahap berikutnya.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Pasal 45 ayat (1) dinyatakan bahwa Pengambilan keputusan bersama DPRD dan Kepala Daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Setelah penandatanganan persetujuan bersama antara Kepala daerah dengan DPRD selesai, maka pembahasan rencana kegiatan dan anggaran (RAPBD) telah berakhir, dan atas dasar keputusan bersama terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang APBD seperti tersebut di atas, Kepala Daerah selanjutnya menyusun Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

Dalam rangka penetapannya secara sah, maka Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang sudah dibahas, dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD Kabupaten tersebut selanjutnya disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Keharusan evaluasi terhadap kedua dokumen perencanaan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 47 ayat (1) dan (2), yang menegaskan bahwa :

- (1) Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur, paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan Kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi bagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. Ketentuan seperti ini juga berlaku bagi Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD Kabupaten dan Kota yang wajib dievaluasi oleh Gubernur yang bersangkutan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dokumen berupa Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang telah dievaluasi dan telah disetujui oleh Gubernur, hasil evaluasinya dituangkan dalam Keputusan Gubernur, dan selanjutnya ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

Mengenai ketentuan waktu penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan penjabarannya diatur dalam Pasal 53 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, dan Pasal 116 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007, sebagai berikut:

- (a) Rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi

ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

- (b) Penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

Dengan ditetapkannya kedua dokumen anggaran tersebut, maka berarti bahwa seluruh materi atau muatan yang ada dalam Rancangan APBD telah disetujui untuk dilaksanakan, dengan kata lain bahwa proses atau tahap perencanaan, pembahasan dan penetapan anggaran telah berakhir untuk tahun anggaran yang bersangkutan.

B. Pengertian, Fungsi, dan Tugas DPRD

1. Pengertian DPRD

Menurut Marbun (2001:129), DPRD adalah merupakan unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya adalah mereka yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama presiden, sesuai dengan hasil pemilu maupun pengangkatan²⁴.

Pendapat ahli lainnya, Sunarno (2009:6) menyebutkan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Artinya, dalam konteks penyelenggaraan pemerintah di daerah, fungsi dan peran tersebut tidak hanya diemban oleh kepala daerah dan perangkat daerah saja, namun lembaga DPRD juga terlibat dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut. Untuk memenuhi fungsi

perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat negara, di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum, menurut H.A. Kartiwa (2006: 5) peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

a) *Regulator:*

Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);

b) *Policy Making:*

Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;

c) *Budgeting:*

Perencanaan anggaran daerah (APBD). Kemudian dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah.

Lebih lanjut, Kartiwa (2006: 5), peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

- 1) *Representation*: Mengartikulasikan *keprihatinan*, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”;
- 2) *Advocation*: Agregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut; dan
- 3) *Administrative Oversight*: Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah.

Pasal 1 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: “DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Sedangkan Alat kelengkapan DPRD, berdasarkan Pasal 46 Undang-Undang No. 32 tahun 2004, terdiri atas: Pimpinan, Komisi, Panitia Musyawarah, Panitia Anggaran, Badan Kehormatan dan Alat Kelengkapan lain yang diperlukan. Dalam ketentuan tentang alat kelengkapan DPRD di atas adalah dibentuknya Badan Kehormatan DPRD.

2. Fungsi DPRD

DPRD sejajar dengan pemerintah daerah, bukan sebagai *agen* atau *subordinasi* lembaga eksekutif. Fungsi DPRD diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”. “Khusus dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPRD & Pemda harus mengacu pada ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di samping Undang-Undang No.32 Tahun 2004” (Arif Hidayat, 2011: 49). Dalam penjelasan Pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tersebut di atas disebutkan bahwa:

- a) Yang dimaksud fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- b) Yang dimaksud fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemda untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota;
- c) Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Perda, dan kepentingan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah daerah.

3. Tugas DPRD

Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada Pasal 42 Ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tersebut di atas, DPRD melaksanakan

tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang - undangan. Dalam melaksanakan tugas, wewenang, hak dan kewajibannya DPRD berpegang pada ketentuan tata tertib DPRD Kabupaten Kapuas Hulu. Adapun kedudukan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu, yakni DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, susunan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum anggota DPRD tahun 2009.

Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten Kapuas Hulu :

1. Membentuk peraturan daerah Kabupaten bersama Bupati;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten yang diajukan oleh Bupati;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten;
4. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
5. Memilih wakil bupati dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten;

8. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
10. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
11. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Pengertian, Fungsi, Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Pemerintah Daerah (Pemda)

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004): Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

“Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, sedangkan Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala eksekutif daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagai dimaksud diatas, ditetapkan dalam peraturan tata tertib DPRD sesuai pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggung jawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Kepala Daerah wajib memberikan pertanggung jawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD. Pemilihan Kepala Daerah untuk Daerah otonom Kabupaten Kota telah diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPRD. Sedangkan untuk Kepala Daerah pada wilayah provinsi, karena kedudukannya selain sebagai Kepala Daerah, juga sebagai Kepala Wilayah maka proses rekrutmennya

harus memadukan dua kepentingan yang berbeda, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan daerah (Sarundajang, 2001:77).

Menurut Wasistiono, (2005: 5) “Kepala Daerah adalah jabatan politik yang sekaligus menjadi *leader* birokrasi, maka Kepala Daerah harus memenuhi dua aspek kepemimpinan yaitu aspek kepemimpinan sosial yang membawa menjadi Kepala daerah dan kepemimpinan organisatoris karena akan memimpin pemerintahan tertinggi di daerah”

“Pemimpin yang baik tidak akan muncul secara tiba-tiba, akan tetapi melalui proses yang panjang. Kepemimpinan pada dasarnya adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain untuk dapat mendukung ide, gagasan pemimpin secara suka rela. Bentuk kepemimpinan sosial dan organisasional sangat tergantung pada empat variabel yaitu pemimpin, pengikut, situasi dan kondisi serta visi dan misi yang diembannya. Kepala Daerah di samping sebagai pemimpin sosial juga pemimpin pemerintahan maka ada tiga aspek yang harus diemban yaitu: pertama, kapabilitas yakni gambaran kemampuan pemimpin baik intelektual, moral; track record dan perilaku; kedua, akseptabilitas, gambaran tingkat penerimaan terhadap pimpinan; dan ketiga, kompatibilitas, yaitu kemampuan menyesuaikan diri dengan kebijakan tingkat atas, mengkoordinasikan tingkat bawah maupun tuntutan dari arus bawah”.
(Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyono, 2009: 5)

2. Fungsi Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Misdayani dan Kartasapoetra (1993: 20-22), terdapat fungsi-fungsi pemerintah daerah, yaitu:

a) Fungsi Otonomi;

Fungsi ini untuk melaksanakan segala urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Untuk melaksanakan urusan-urusan rumah tangganya sendiri pemerintah daerah mempunyai hak untuk menggali pendapatan daerah sendiri yang dalam hal ini dilaksanakan oleh dinas.

b) Fungsi Pembantuan;

Fungsi ini untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah (otonom) oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah (otonom) tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

3. Tugas, Wewenang & Kewajiban Kepala Daerah

Kepala Daerah dibantu Wakil Kepala Daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban yang diatur dalam Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004, yaitu:

a. *Tugas dan Wewenang Kepala Daerah*

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- 2) Mengajukan rancangan Perda.
- 3) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
- 5) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
- 6) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan.
- 7) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

b. *Tugas Wakil Kepala Daerah*

- 1) Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

- 2) Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.
- 3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi.
- 4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota.
- 5) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.
- 6) Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.
- 7) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

c. *Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah*

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- 3) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat melaksanakan kehidupan demokrasi.

- 4) Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
- 5) Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 6) Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah.
- 7) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- 8) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah.
- 9) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.
- 10) Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada Pasal 25 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tersebut di atas, Kepala Daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah (LPJ) kepada Pemerintah, dan memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPRD, serta menginformasikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) kepada masyarakat. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada pemerintah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota satu kali dalam satu tahun.

D. Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti menggunakan acuan yang bersumber dari penelitian sebelumnya yang dijadikan pembanding untuk

pengembangan penelitian ini. Penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut ini:

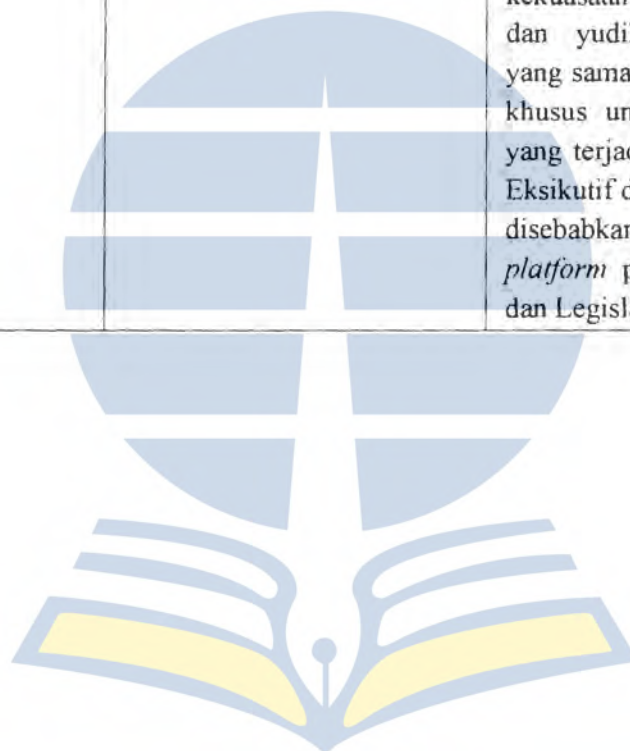


Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti dan Tahun Penelitian	Bentuk Penelitian	Judul Penelitian	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
Suryanta Bakti Susila (2013)	Tesis	Aktor dalam formulasi kebijakan anggaran studi kasus pembahasan APBD DKI Jakarta tahun anggaran 2013.	Untuk membahas dinamika aktor dalam proses formulasi kebijakan anggaran di Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2013.	Hasil penelitian ini menemukan bahwa ternyata terjadi kontestasi ide dalam proses formulasi kebijakan anggaran antara kepala daerah, DPRD, dan birokrat di jajaran Pemerintah Daerah. Dalam proses penyusunan kebijakan anggaran itu para aktor berkoalisi berbasiskan kepentingan dan kesamaan pandangan dan keyakinan. Ada kecenderungan kompromi meskipun pada beberapa program seperti KJS dan KJP gubernur berhasil menggolkannya berkat dukungan publik yang digalangnya pada tahap revisi KUA dan PPAS.	Penelitian ini berbeda lokasi dan fokus dengan penelitian yang dilaksanakan peneliti. Penelitian Suryanta Bakti Susila (2013) dilakukan di lokasi DKI Jakarta yang fokus pada interaksi antar aktor di tubuh pemerintah dan dengan kalangan masyarakat sipil menjadi fokus kajian. Sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti terletak di Kabupaten Kapuas Hulu untuk menganalisis formulasi kebijakan APBD Kab. Kapuas Hulu.

<p>Desi Purnawati (2012)</p>	<p>Skripsi</p>	<p>Formulasi Kebijakan Pengalokasian Anggaran (<i>Earmarked</i>) Pajak Penerangan Jalan untuk Penerangan Jalan Umum di Kota Depok</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menganalisis proses formulasi kebijakan pengalokasian anggaran (<i>earmarked</i>) pajak penerangan jalan untuk penerangan jalan umum di kota Depok. 2. Untuk menganalisis kendala dalam proses formulasi kebijakan pengalokasian anggaran (<i>earmarked</i>) pajak penerangan jalan untuk penerangan jalan umum di kota Depok. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dalam proses formulasi kebijakan pengalokasian anggaran (<i>earmarked</i>) pajak penerangan jalan untuk PJU, tahapnya dimulai dari tahap bawah dengan melibatkan peran masyarakat melalui musrenbang hingga pembahasan dengan instansi-instansi tingkat kota dan terakhir disahkan melalui APBD sehingga formulasi kebijakan ini bersifat <i>bootom-up</i>. 2. Beberapa kendala yang ditemukan yaitu ketidakpahaman masyarakat akan Penerangan Jalan Umum (PJU), tidak adanya pemisahan anggaran dalam APBD, dan keterbatasan SDM yang menangani permasalahan PJU. 	<p>Penelitian ini berbeda pada focus, lokasi dan tujuan penelitian dengan penelitian yang dilaksanakan peneliti. Penelitian Desi Purnawati (2012) dilakukan di lokasi Kota Depok terhadap formulasi kebijakan Pengalokasian Anggaran Pajak PJU, sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti terletak di Kabupaten Kapuas Hulu dengan fokus pada Formulasi kebijakan APBD Kab. Kapuas Hulu TA. 2014 secara keseluruhan.</p>
<p>Andi Ilham (2013)</p>	<p>Skripsi</p>	<p>Hubungan Legislatif Eksekutif dalam Proses Pembuatan Perda APBD Tahun 2013 Provinsi Sulawesi Selatan.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk mengetahui proses pembuatan perda APBD Tahun 2013 Provinsi Sulawesi Selatan. 2. Untuk mengetahui relasi politik Legislatif Eksekutif dalam proses pembuatan perda APBD 	<p>Hasil penelitian memperlihatkan bahwa keterlambatan naskah APBD diserahkan kepada DPRD oleh Pemerintah daerah, berimplikasi pada pembahasan yang tidak efektif sehingga terjadi perubahan anggaran setelah disahkan. Dalam proses pembuatan perda APBD ini banyak</p>	<p>Terletak pada lokasi, fokus dan tujuan penelitian, namun sama dalam membahas APBD. Penelitian ini dilokasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan tujuan mengetahui proses</p>

			2013 Provinsi Sulawesi Selatan.	kendala yang dialami pada kedua institusi seperti kurangnya koordinasi diantara kedua institusi tersebut. Sesuai teori Trias politika, kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif memiliki proporsi yang sama, dan dalam kenyataannya khusus untuk di Sulawesi Selatan yang terjadi adalah sinergitas antara Eksikatif dan Legislatif. Hal tersebut disebabkan oleh adanya kesamaan <i>platform</i> partai penguasa Eksekutif dan Legislatif.	pembuatan Perda APBD dan relasi politik eksekutif dan legislatif. Sedangkan penelitian peneliti di lokasi Kabupaten Kapuas Hulu yang fokus pada formulasi APBD Kab. Kapuas Hulu dengan menggunakan teori analisis formulasi kebijakan.
--	--	--	---------------------------------	---	--



Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian yang dilakukan peneliti, pada penjelasan diatas juga telah diuraikan mengenai perbedaan antara penelitian-penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti. Perbedaan utama terletak pada fokus dan lokasi penelitian. Fokus pada penelitian ini adalah proses formulasi kebijakan APBD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun Anggaran 2014, dan teori yang digunakan untuk menganalisis formulasi kebijakan berdasarkan konsep teori Winarno (2007). Oleh karena dasar perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu maka keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan

E. Kerangka Pikir

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) memberi gambaran seluruh aktifitas pemerintahan dan pembanguana daerah kabupaten/kota,yang di biyai berdasarkan sumber-sumber penerimaan dan kebijakan pembelanjaan dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah. Karena itu, APBD sering diartikan sebagai pernyataan tentang perkiraan dan pengeluaran daerah yang di harapkan terjadi dalam satu tahun kedepan berdasarkan kinerja masa lalu. Penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah menjadi salah satu kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari segi fungsi anggaran.

Penyusunan APBD dapat dianalisis dengan menggunakan perspektif proses atau siklus, yaitu suatu metode yang menerapkan siklus atau putaran/tahapan pembuatan kebijakan. Studi yang menyangkut proses kebijakan dapat di telusuri dalam empat tahapan yaitu: masalah kebijakan, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Dalam konteks ini, kebijakan yang dimaksud

adalah kebijakan pembahasan dan penetapan APBD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun Anggaran 2014 dengan mengacu pada anggaran yang berbasis kinerja, sebagai metode baru dalam penyusunan dan penetapan anggaran.

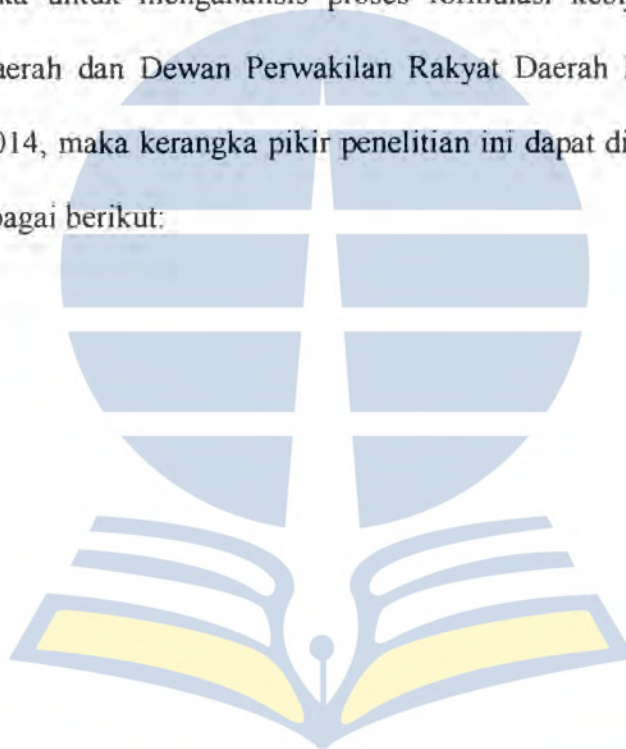
Paradigma baru dalam pengelolaan pembiayaan daerah menuntut adanya transparansi atau keterbukaan, partisipasi dan akuntabilitas anggaran. Oleh sebab itu di perlukan suatu sistem anggaran yang sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, yaitu sistem anggaran yang berbasis kinerja (*performance budgeting*). Anggaran kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan penghasilan hasil kerja (output) berdasarkan perencanaan alokasi biaya (input) yang di tetapkan.

Asas anggaran yang berbasis kinerja adalah sistem defisit/surplus. Anggaran dalam hal ini APBD, yang memiliki struktur, yakni anggaran pendapatan, anggaran belanja dan anggaran pembiayaan. Berbeda dengan struktur lama yaitu anggaran pendapatan, anggaran belanja rutin, dan anggaran belanja pembangunan. Di telusuri dari aspek kebijakan sumber pendapatan dalam anggaran berdasarkan kinerja terdiri atas pendapatan asli daerah (PAD), Dana perimbangan yakni dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK), dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan dari aspek kebijakan belanja, yakni belanja pelayanan publik, bagi hasil/bantuan keuangan, dan belanja tak terduga.

Kebijakan pendapatan daerah yang di manfaatkan untuk membiayai seluruh kegiatan dan pembangunan daerah dalam struktur APBD berbasis kinerja, memanfaatkan tiga sumber. Yang pertama, bagian laba dari usaha Negara, dan lain-lain usaha PAD. Kedua, sumber dana perimbangan yang mencakup DAU, DAK, dan bagian hasil pajak dan bukan pajak. Ketiga, sumber dari lain-lain yang

sah. Selanjutnya secara umum ada dua kebijakan dasar dalam fungsi anggaran yang harus di laksanakan oleh DPRD. Pertama, fungsi kebijakan fiskal dilakukan dengan instrument pajak dan pengeluaran pemerintah yang terdiri atas alokasi anggaran, distribusi anggaran, stabilisasi anggaran. Kedua, fungsi manajemen dimana APBD menjadi pedoman kerja, menjadi alat Kontrol masyarakat, dan menjadi alat ukur kinerja pemerintah.

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian serta teori formulasi kebijakan, maka untuk menganalisis proses formulasi kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014, maka kerangka pikir penelitian ini dapat dibuat skema seperti gambar 2.2 sebagai berikut:





Gambar 2.2
Kerangka Pikir Penelitian

F. Operasionalisasi Konsep

Dalam penelitian tentang Proses Formulasi Kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014 ini, maka untuk menganalisis bagaimana proses formulasi kebijakan APBD yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu akan dibahas dari:

1. Tahap Perumusan Masalah, akan dibahas dari:
 - a. Mekanisme prosedur dan proses identifikasi masalah masalah di Kabupaten Kapuas Hulu;
 - b. Proses identifikasi masalah oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu;
 - c. Proses identifikasi masalah oleh DPRD Kabupaten Kapuas Hulu.
2. Tahap Agenda Kebijakan, akan dibahas dari:
 - a. Proses pengklasifikasian atau pengelompokkan masalah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu;
 - b. Proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
 - c. Proses Penetapan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Penetapan Pagu Anggaran Sementara (PPAS);
 - d. Proses penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA-SKPD) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu;
3. Tahap Pemilihan Alternatif, akan di bahas dari:
 - a. Proses pembahasan RKA-SKPD oleh DPRD dengan Pemerintah Daerah;
 - b. Pemilihan dan penetapan prioritas dan non proritas program dan kegiatan dalam Rancangan APBD;

- c. Pemilihan alternatif kebijakan antara usulan DPRD dan usulan Pemerintah Daerah.
4. Tahap penetapan kebijakan, akan di bahas dari:
 - a. Tahapan pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD;
 - b. Evaluasi Peraturan Daerah tentang APBD.



BAB III METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Metode merupakan tata cara bagaimana suatu penelitian dilaksanakan (Hasan, 2002:21). Metode yang dipilih berhubungan erat dengan prosedur, alat serta desain penelitian yang digunakan. Metode penelitian memandu peneliti tentang urutan-urutan bagaimana penelitian dilakukan (Nazir, 1999:51). Berdasarkan definisi di atas, metode penelitian membahas mengenai keseluruhan cara suatu penelitian dilakukan di dalam penelitian yang mencakup prosedur dan teknik-teknik yang dilakukan di dalam penelitian. Dalam penelitian ini, desain dan pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah pendekatan kualitatif sebagai metode atau cara peneliti untuk menggambarkan dan menelaah kajian yang ada di lapangan.

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian deskriptif (*descriptive research*). Faisal, (2008:20) menjelaskan penelitian deskriptif adalah penelitian yang ditujukan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial dengan jalan mendeskriptifkan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan mengenai proses formulasi kebijakan APBD Kabupaten Kapuas Hulu oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilaksanakan di Kabupaten Kapuas Hulu. Alasan Penulis memilih lokasi penelitian ini karena penulis tertarik mengamati proses formulasi kebijakan penetapan APBD di Kabupaten Kapuas Hulu yang sering terlambat dan tidak mengikuti tahapan serta proses penjadwalan dalam penyusunan APBD Kabupaten Kapuas Hulu sehingga timbul masalah dalam penerapan pelaksanaan APBD.

C. Subjek Penelitian

Menurut Arikunto (2000:116) bahwa : "Subjek penelitian adalah benda, hal atau orang tempat data untuk variabel penelitian melekat, dan yang dipermasalahkan". Selanjutnya menurut Nawawi (2001:14) subyek penelitian adalah "Keseluruhan objek penelitian yang dapat terdiri dari manusia, benda, hewan dan tumbuh-tumbuhan". Penentuan subjek sebagai sumber data dalam penelitian ini menggunakan teknik *Purposive sampling* yaitu penentuan subjek penelitian sebagai sumber data dengan pertimbangan atau tujuannya sesuai dengan fokus penelitian.

Terkait dengan subjek penelitian ini, maka diperlukan narasumber atau informan yang merupakan orang yang berperan memberikan informasi dalam sebuah penelitian. Adapun informan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Sekretaris Daerah Kabupaten Kapuas Hulu (Ir.H.M.Sukri = Sk);
2. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kapuas Hulu (Drs. Suparman = Sm);
3. Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Kapuas Hulu (Drs. Mohd. Zaini, MM. = MZ).

4. Kepala Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Kapuas Hulu (Ana Mariana, ST.MM = AM);
5. Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Abang Chairul Saleh, SH.MM = A.Ch);
6. Anggota Komisi B DPRD Kabupaten Kapuas Hulu (Nurjana Aini, A.Md = NA);
7. Anggota Badan Anggaran DPRD Kabupaten Kapuas Hulu (Achmad Tarmizi, A.Md = AT)
8. Ketua Badan Anggaran DPRD Kabupaten Kapuas Hulu (Rajuliansyah, S.Pd.I = Rjl);
9. Anggota Fraksi PPP DPRD Kabupaten Kapuas Hulu (Samsuddin = SS),

Alasan penulis memilih informan tersebut, karena dianggap paham dan mengetahui serta terlibat langsung dengan masalah yang hendak diteliti. Pemilihan informan dapat berubah sesuai dengan kebutuhan penulis dalam memperoleh data yang akurat.

D. Jenis Data

Jenis data yang peneliti gunakan dalam penelitian ini ada dua jenis data yakni:

1. Data Primer

Data Primer merupakan data yang secara langsung dikumpulkan oleh peneliti sebagai bahan analisis penelitian dari narasumber atau informan atau diperoleh dari berbagai eksperimen yang dilakukan sendiri. Dalam penelitian ini peneliti turun langsung ke lokasi penelitian untuk mengumpulkan data dalam berbagai bentuk seperti rekaman hasil

wawancara. Peneliti akan mewawancarai pihak-pihak yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan APBD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014

2. *Data Sekunder*

Data sekunder merupakan data yang telah mengalami pengolahan oleh pihak lain atau diperoleh dari pihak ketiga dalam penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui studi literatur (*Library Research*) berupa buku-buku, jurnal, peraturan dan sumber lainnya yang bisa mendukung dan menguatkan hasil penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah :

1. *Wawancara*

Penulis melakukan pengumpulan data dengan cara wawancara mendalam menggunakan pedoman wawancara agar wawancara tetap berada pada fokus penelitian, meski tidak menutup kemungkinan terdapat pertanyaan-pertanyaan berlanjut. Informan yang dipilih adalah informan yang benar paham dan mengetahui permasalahan yang dimaksud.

2. *Studi Pustaka dan Dokumen*

Data yang diperoleh melalui studi pustaka yang dilakukan oleh penulis adalah berbagai literatur-literatur yang berhubungan dengan penelitian ini dan dokumen yang diperoleh dari lembaga yang legislatif dan eksekutif.

F. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Bilken

(dalam Moleong, 2007:248), upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data dan memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang diceritakan kepada orang lain.

Di pihak lain Seiddel (dalam Moleong, 2007:248), analisis data kualitatif prosesnya berjalan sebagai berikut:

1. Mencatat yang menghasilkan catatan lapangan, dengan hal itu diberi kode agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri.
2. Mengumpulkan, memilah-milah, mengklasifikasikan, mensintesiskan, membuat ihktisar dan membuat indeksnya.
3. Berpikir, dengan jalan membuat agar kategori data itu memiliki makna, mencari dan menemukan pola dan hubungan-hubungan, dan membuat temuan-temuan umum.

Selanjutnya menurut Janice McDrury (Collaborative Group Analysis of Data, 1999) tahapan analisis data kualitatif adalah:

1. Membaca/mempelajari data, menandai kata-kata kunci dan gagasan yang ada dalam data.
2. Mempelajari kata-kata kunci itu, berupaya menemukan tema-tema yang berasal dari data.
3. Menuliskan model yang ditemukan.
4. Koding yang telah dilakukan.

Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan dengan mengumpulkan wawancara mendalam dari berbagai informan yang terlibat dalam proses

penyusunan kebijakan APBD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014 dan studi literatur. Hasil wawancara mendalam dan studi literatur tersebut kemudian dipilah dan diklasifikasikan berdasarkan kategori bahasan dalam analisis sesuai tema. Hal tersebut dilakukan untuk menemukan pola hubungan, alur dan keterkaitan antara hasil wawancara mendalam dan studi literatur dalam menganalisis proses formulasi kebijakan tersebut.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Objek Penelitian

1. Gambaran Umum Pemda Kabupaten Kapuas Hulu

a. Letak Geografis Kabupaten Kapuas Hulu.

Kabupaten Kapuas Hulu adalah salah satu daerah yang termasuk ke dalam Propinsi Kalimantan Barat. Secara Geografis berada diantara $0,4^{\circ}$ Lintang Utara sampai $1,4^{\circ}$ Lintang Selatan dan antara $111,40^{\circ}$ Bujur Barat sampai $114,10^{\circ}$ Bujur Timur dengan Ibu Kota Putussibau.

Secara umum letak Kabupaten Kapuas Hulu memanjang dari arah Barat ke Timur, dengan jarak tempuh terpanjang ± 240 Km dan melebar dari Utara ke Selatan $\pm 126,70$ Km serta merupakan Kabupaten paling Timur di Propinsi Kalimantan Barat. Luas wilayah Kabupaten Kapuas Hulu adalah $29,842 \text{ Km}^2$ ($\pm 20,33$ % dari luas wilayah Provinsi Kalimantan Barat). Jarak tempuh dari Ibukota Propinsi adalah ± 657 Km melalui jalan darat, ± 842 Km melalui jalur aliran Sungai Kapuas dan $\pm 1,5$ jam penerbangan udara. Jumlah curah hujan adalah ukuran jumlah curahan air yang turun/keluar dari awan yang mencapai bumi dinyatakan dengan mm (mili meter), jumlah curah hujan 1 mm adalah ketinggian air hujan yang terkumpul dalam tempat yang datar tidak meresap, tidak menguap, tidak mengalir artinya pada setiap 1 m^2 lapisan tanah dengan jumlah curah hujan 1 mm mempunyai volume 1 liter. Jumlah curah hujan di Kabupaten Kapuas Hulu cukup tinggi dalam satu tahun berkisar antara 4.500 mm sampai 6.000 mm dengan jumlah air hujan antara

250-300 pertahun dan jumlah curah hujan maksimum dapat terjadi berkisar antara 50-180 mm/hari sedangkan intensitas hujan rata - rata 0,20 mm/menit. Melihat geografis Kabupaten Kapuas Hulu yang memiliki luas wilayah cukup luas dan juga berbatasan dengan negara tetangga Malaysia, sudah seharusnya pembangunan baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia dapat ditingkatkan dan dikembangkan. Pengembangan sumber daya alam seperti hutan, danau menjadi perhatian yang sangat serius yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu. Karena sesuai dengan salah satu program Pemerintah Daerah yaitu Kabupaten Kapuas Hulu sebagai Kabupaten Konservasi hutan dan danau.

Adapun Batas wilayah Kabupaten Kapuas Hulu yaitu:

1. Sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Kalimantan Tengah.
2. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Sintang.
3. Sebelah Utara berbatasan dengan Negara Bagian Serawak (Malaysia).
4. Sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Kalimantan Tengah dan Kabupaten Sintang.

Melihat geografis Kabupaten Kapuas Hulu yang memiliki luas wilayah cukup luas dan juga berbatasan dengan negara tetangga Malaysia, sudah seharusnya pembangunan baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia dapat ditingkatkan dan dikembangkan. Pengembangan sumber daya alam seperti hutan, danau menjadi perhatian yang sangat serius yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu. Karena sesuai dengan salah satu program Pemerintah Daerah yaitu Kabupaten

Kapuas Hulu sebagai Kabupaten Konservasi hutan dan danau. Secara administratif, Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu terdiri dari 23 Kecamatan, 278 Desa dan 703 Dusun. Adapun kecamatan-kecamatan dan luas wilayahnya yang ada di Kabupaten Kapuas Hulu dapat dilihat pada tabel 4.1 berikut ini:

Tabel 4. 1
Luas Wilayah Kabupaten Kapuas Hulu Dirinci per Kecamatan

No.	Kecamatan	Ibu Kota	Luas	
			Km2	(%)
1	2	3	4	5
1.	Putussibau Utara	Putussibau	4.521,87	14,51
2.	Putussibau Selatan	Kedamin	6.352,34	20,38
3.	Bika	Bika	531,02	1,70
4.	Kalis	Nanga Kalis	2.519,59	8,08
5.	Mentebah	Mentebah	786,41	2,52
6.	Boyan Tanjung	Boyan Tanjung	708,78	2,27
7.	Pengkadan	Menendang	315,27	1,01
8.	Hulu Gurung	Tepuai	442,59	1,42
9.	Seberuang	Sejiram	494,80	1,58
10.	Semitau	Semitau	790,74	2,54
11.	Suhaid	Nanga Suhaid	429,23	1,38
12.	Selimbau	Selimbau	1.100,72	3,53
13.	Jongkong	Jongkong	578,88	1,85
14.	Bunut Hilir	Nanga Bunut	849,64	2,73
15.	Bunut Hulu	Nanga Suruk	1.525,19	4,89
16.	Embaloh Hilir	Nanga Embaloh	688,32	2,20
17.	Embaloh Hulu	Benua Martinus	3.562,29	11,43
18.	Batang Lupar	Lanjak	1.577,69	5,06
19.	Badau	Badau	573,49	1,84
20.	Empanang	Nanga Kantuk	626,29	2,01
21.	Puring Kencana	Sungai Antu	295,06	0,95
22.	Silat Hilir	Nanga Silat	895,02	2,87
23.	Silat Hulu	Nanga Dangkan	997,80	3,20
Total			31.162,87	100 %

Sumber : Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Kapuas Hulu

b. Keadaan Demografis.

Berdasarkan akumulasi data pada masing-masing kecamatan di Kabupaten Kapuas Hulu, diperoleh jumlah penduduk Kabupaten Kapuas Hulu

per 31 Oktober 2014 sebanyak 256.796 jiwa terdiri dari 131.338 jiwa laki-laki dan 125.458 jiwa perempuan serta jumlah Kepala Keluarga (KK) sebanyak 75.469 KK, sebagaimana terlihat pada tabel 4.2 berikut ini :

Tabel 4.2
Jumlah Penduduk di Kabupaten Kapuas Hulu
(Keadaan per 31 Oktober 2014)

No	Kecamatan	Penduduk			KK
		Lk	Pr	Jumlah	
1	2	3	4	5	6
1.	Putussibau Utara	15.169	13.791	28.960	11.190
2.	Putussibau Selatan	10.009	9.492	19.501	5.211
3.	Bika	2.041	1.943	3.984	1.377
4.	Kalis	7.292	6.954	14.246	3.726
5.	Mentebah	5.917	5.336	11.253	2.919
6.	Boyan Tanjung	6.817	6.476	13.293	3.673
7.	Pengkadan	4.683	4.638	9.321	2.765
8.	Hulu Gurung	7.036	6.865	13.901	4.166
9.	Seberuang	5.705	5.411	11.116	3.051
10.	Semitau	4.490	4.343	8.833	2.412
11.	Suhaid	4.851	4.591	9.442	2.704
12.	Selimbau	7.168	7.082	14.250	4.330
13.	Jongkong	5.735	5.522	11.257	3.407
14.	Bunut Hilir	4.662	4.647	9.309	2.532
15.	Bunut Hulu	7.770	7.517	15.287	4.234
16.	Embaloh Hilir	3.303	3.125	6.428	1.656
17.	Embaloh Hulu	2.920	2.864	5.784	1.575
18.	Batang Lupar	2.973	2.881	5.854	1.696
19.	Badau	3.498	3.263	6.761	2.065
20.	Empanang	2.416	1.758	4.174	1.098
21.	Puring Kencana	1.360	1.227	2.587	733
22.	Silat Hilir	9.088	9.860	18.948	5.474
23.	Silat Hulu	6.435	5.872	12.307	3.475
Jumlah		131.338	125.458	256.796	75.469

Sumber : Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Kapuas Hulu

c. Pejabat Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk menekankan prinsip-prinsip

demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Lembaran Negara Republik Indonesia, diatur secara jelas mengenai Otonomi Daerah yang tertulis dalam penjelasan UUD 1945 yaitu: Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam menghadapi perkembangan keadaan baik didalam maupun diluar negeri serta tantangan persaingan global dipandang perlu adanya penyelenggaraan oronomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas ,nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejak dimunculkannya otonomi daerah yang pelaksanaannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang ternyata dalam kenyataannya tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga perlu direvisi dan kemudian disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan

Daerah Otonomi daerah berarti hak, wewenang dan kewajiban suatu pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan otonomi daerah. Adapun Pejabat Pemerintah Daerah kabupaten Kapuas Hulu dapat di lihat pada table 4.3 di bawah ini :

Tabel 4.3
Nama Jabatan di Lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu

No.	Nama Jabatan
1	2
1.	Bupati Kapuas Hulu
2.	Wakil Bupati Kapuas Hulu
3.	Sekretaris Daerah Kabupaten Kapuas Hulu
4.	Asisten Pemerintahan
5.	Asisten Perekonomian dan Pembangunan
6.	Asisten Administrasi dan Umum
7.	Kepala Bagian Umum
8.	Kepala Bagian Humas
9.	Kepala Bagian Organisasi
10.	Kepala Bagian Kesra
11.	Kepala Bagian Hukum
12.	Kepala Bagian Pemerintahan
13.	Kepala Bagian Pertanahan
14.	Kepala Bagian Perekonomian
15.	Kepala Bagian Kesatuan Bangsa dan Politik
16.	Kepala Bagian Pengendalian Pembangunan
17.	Staf Ahli Bidang Pemerintahan
18.	Staf Ahli Bidang Pengembangan SDM dan Reformasi Birokrasi

Sumber : Sekretariat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu

“Dinas daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit daerah” (Sunarno, 2009:75). Adapun Pejabat Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu dapat di lihat pada table 4.4 berikut ini :

Tabel 4.4

Nama Satuan Kerja Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu

No.	Jabatan
1	3
1.	Dinas Bina Marga dan Pengairan
2.	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang
3.	Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga
4.	Dinas Pariwisata dan Kebudayaan
5.	Dinas Perkebunan dan Kehutanan
6.	Dinas Perikanan
7.	Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika
8.	Dinas Pertambangan dan Energi
9.	Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Sosial
10.	Dinas Kesehatan
11.	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
12.	Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi
13.	Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
14.	Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan
15.	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa
16.	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah

17.	Badan Pengelolaan Perbatasan
18.	Badan Penanggulangan Bencana
19.	Badan Kepegawaian Daerah
20.	Kantor Lingkungan Hidup
21.	Kantor Pemberdayaan Perempuan dan KB
22.	Kantor Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu
23.	Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)
24.	Inspektorat Kabupaten
25.	Sekretariat DPRD Kab. Kapuas Hulu

Sumber : Sekretariat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu

2. Gambaran Umum DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

a. Keanggotaan DPRD

Keberadaan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Kabupaten Kapuas Hulu sebagai salah satu simbol demokrasi sebenarnya telah melalui perjalanan sejarah yang cukup panjang yang dimulai sejak masa penjajahan Belanda sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat sebagaimana yang ada sekarang. Kondisi yang ada dimasa sekarang tidak dapat dipisahkan dengan berbagai peristiwa yang mendahului seperti : bentuk pemerintahan, sistem politik, serta berbagai perkembangan sosial kemasyarakatan yang cenderung lebih dinamis dan kritis dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya.

Pada Pemilu 2009-2014 di Kabupaten Kapuas Hulu terdapat peningkatan jumlah anggota DPRD Kabupaten Kapuas Hulu dari 25 orang anggota menjadi 30 anggota. Peningkatan ini disebabkan terdapat jumlah peningkatan jumlah pemilih di Kabupaten Kapuas Hulu. Anggota DPRD

yang berjumlah 30 orang ini merupakan hasil pemilu yang berasal dari 23 Kecamatan. Dari 23 Kecamatan ini dibagi menjadi 3 daerah pemilihan (Dapil). Daerah pemilihan 1 terdiri dari Kecamatan Putussibau Utara, Embaloh Hulu, Batang Lupar, Badau, Empanang dan Puring Kencana. Daerah pemilihan 2 terdiri dari Kecamatan Jongkong, Hulu Gurung, Selimbau, Suhaid, Semitau, Seberuang, Silat Hulu dan Silat Hilir. Daerah pemilihan 3 terdiri dari Kecamatan Putussibau Selatan, Kalis, Mentebah, Bunut Hulu, Boyan Tanjung, Pengkadan, Bika, Embaloh Hilir dan Bunut Hilir. Dari 23 Kecamatan ini menghasilkan anggota-anggota DPRD terpilih dari beberapa partai pengusungnya seperti tabel 4.5 di bawah ini:

Tabel 4.5

Jabatan dan Partai Anggota DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Periode 2009-2014

No.	Jabatan	Partai
1	3	4
1	Ketua	PPP
2	Wakil I	GOLKAR
3	Wakil II	PDIP
4	Anggota	GOLKAR
5	Anggota	GOLKAR
6	Anggota	GOLKAR
7	Anggota	PPP
8	Anggota	PPP
9	Anggota	PPP
10	Anggota	PPP
11	Anggota	PDIP
12	Anggota	PDIP
13	Anggota	PDIP
14	Anggota	DEMOKRAT
15	Anggota	DEMOKRAT
16	Anggota	DEMOKRAT
17	Anggota	PKPI
18	Anggota	PKPI
19	Anggota	PKPI
20	Anggota	NASDEM
21	Anggota	NASDEM

22	Anggota	GERINDRA
23	Anggota	GERINDRA
24	Anggota	GERINDRA
25	Anggota	PAN
26	Anggota	PAN
27	Anggota	HANURA
28	Anggota	HANURA
29	Anggota	PKB
30	Anggota	PKS

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

Anggota DPRD Kabupaten Kapuas Hulu yang terpilih ini merupakan anggota Partai Politik peserta pemilu yang terpilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Anggota DPRD Kabupaten Kapuas Hulu pelantikannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 526 Tahun 2009, tanggal 8 September 2009 sebagai wakil pemerintah pusat dan bertindak atas nama Presiden berdasarkan usul Bupati sesuai Laporan Hasil Rekapitulasi perolehan suara oleh KPUD Kabupaten Kapuas Hulu. Sebelum memangku jabatan, anggota DPRD ini harus mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan sesuai dengan tingkatan dalam rapat Paripurna DPRD yang bersifat istimewa.

b. Kedudukan, Tugas dan Kewajiban Fraksi DPRD

1) Kedudukan Fraksi

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, hanya 1 partai yang memperoleh 1 fraksi yaitu partai Golkar dan yang lainnya merupakan fraksi gabungan beberapa partai. Partai Golkar berjumlah 4 orang legislator terpilih ditambah 1 orang dari partai PKS sehingga fraksi Partai Golkar berjumlah 5 orang. Adapun nama-nama fraksi dan anggotanya seperti terlihat dalam tabel 4.6 di bawah ini :

Tabel 4.6
 Nama-nama Fraksi dan Anggota Fraksi DPRD Kab. Kapuas Hulu Periode 2009-2014

No.	Nama Fraksi	Kedudukan dalam Fraksi
1	2	4
1	Fraksi Partai Golongan Karya	Ketua Wakil Ketua Sekretaris Anggota Anggota
2	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan	Ketua Wakil Ketua Sekretaris Anggota Anggota
3	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Ketua Wakil Ketua Sekretaris Anggota Anggota
4	Fraksi Partai Demokrat	Ketua Wakil Ketua Sekretaris Anggota Anggota
5	Fraksi PKPI	Ketua Wakil Ketua Sekretaris Anggota Anggota
6	Fraksi GERINDRA	Ketua Wakil Ketua Sekretaris Anggota Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

Dari tabel 4.6 diatas, fraksi Partai Golkar berjumlah 5 orang yang terdiri dari 4 orang berasal dari Partai Golkar dan 1 orang dari Partai PKS, . Sedangkan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan terdiri dari 5 orang yang berasal dari Partai Persatuan Pembangunan 5 orang dan kelima orang tersebut berasal dari Partai

Persatuan Pembangunan. Untuk fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan terdiri dari 5 orang, 4 orang berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan 1 orang dari PKB,. Fraksi Partai Demokrat berjumlah 5 orang yang terdiri dari Partai Demokrat 3 orang dan 2 orang berasal dari PAN. Fraksi PKPI berjumlah 5 orang yang terdiri dari 2 orang dari Hanura, Fraksi Gerindra 5 orang dan 2 orang dari Nasdem.

Selanjutnya kedudukan fraksi-fraksi di DPRD adalah sebagai berikut :

- a. Fraksi adalah pengelompokan anggota DPRD berdasarkan kekuatan partai politik yang mencerminkan konfigurasi politik peserta pemilihan umum;
- b. Partai politik yang dapat membentuk fraksi adalah partai politik yang memperoleh kursi paling sedikit $\frac{1}{10}$ (satu per sepuluh) dari jumlah anggota DPRD;
- c. Partai-partai politik yang jumlah kursinya di DPRD kurang dari $\frac{1}{10}$ (satu per sepuluh) membentuk satu fraksi yang merupakan gabungan dari partai-partai politik yang bersangkutan atau bergabung kedalam salah satu fraksi yang ada;
- d. Setiap anggota DPRD adalah anggota salah satu fraksi;
- e. Nama dan susunan pimpinan fraksi ditentukan oleh masing-masing Dewan Pimpinan Partai Tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota dan dilaporkan kepada Pimpinan DPRD;
- f. Nama dan susunan fraksi gabungan ditentukan oleh kesepakatan fraksi yang bergabung dan dilaporkan kepada Pimpinan DPRD;
- g. Susunan dimaksud ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan DPRD;

2) *Tugas Fraksi*

Adapun tugas dan kewajiban fraksi yang ada di DPRD adalah sebagai berikut:

- a) Merumuskan dan menyalurkan hal-hal yang menjadi kebijakan partai politiknya;
- b) Menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi anggota masing-masing fraksinya;
- c) Menentukan dan mengatur segala yang menyangkut urusan fraksi masing-masing;
- d) Meningkatkan kemampuan, disiplin, tanggung jawab, motivasi, kerjasama, efisiensi dan efektivitas kinerja bagi para anggota DPRD dalam menjalankan tugas yang tercermin di setiap kegiatan DPRD;
- e) Menetapkan setiap anggotanya dalam penugasan di komisi-komisi dan panitia-panitia;
- f) Melakukan pengawasan terhadap kehadiran dan kinerja anggotanya dalam setiap kegiatan DPRD;
- g) Fraksi-fraksi dapat memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD mengenai hal-hal yang dianggap perlu di bidang tugas DPRD, baik diminta atau tidak;
- h) Dalam melakukan tugas, fraksi mendapat bantuan sarana dan dukungan teknis administratif dari Sekretariat DPRD. Tugas anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya, diantaranya melalui konsultasi publik yang dilakukan pada masa sidang memberi peran penting pada komisi-komisi sesuai bidangnya untuk merespon aspirasi masyarakat,

baik yang diaspirasikan langsung ke DPRD maupun ketika DPRD melakukan kunjungan kerja ke lembaga pemerintah daerah untuk mencari informasi berkaitan dengan aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui DPRD

c. Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

Adapun Yang menjadi alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu selatan tahun 2009-2014, sebagai berikut:

a) *Pembentukan Pimpinan DPRD*

Anggota DPRD terpilih selanjutnya disumpah dengan Pimpinan belum terbentuk, maka DPRD dipimpin oleh Pimpinan sementara dengan tugas pokok memimpin rapat-rapat DPRD, memfasilitasi pembentukan fraksi, menyusun rancangan peraturan tata tertib DPRD, dan memproses pemilihan pimpinan definitif. Pimpinan sementara berasal dari dua partai politik yang memperoleh kuris terbanyak pertama dan kedua di DPRD untuk menduduki jabatan Ketua dan Wakil Ketua yang ditentukan secara musyawarah oleh wakil partai politik bersangkutan yang ada di DPRD. Jika tidak terdapat kata kesepakatan maka ditetapkan seseorang yang tertua dan termuda usianya dari partai politik yang bersangkutan. Selanjutnya calon pimpinan DPRD yang akan ditetapkan secara definitif diusulkan oleh fraksi. Fraksi yang berhak mengajukan calon pimpinan DPRD ditentukan berdasarkan perolehan suara terbanyak hasil pemilihan umum. Pemilihan pimpinan DPRD dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pimpinan DPRD berhenti atau diberhentikan dari jabatannya karena :

- 1) Meninggal dunia;
- 2) Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
- 3) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan DPRD;
- 4) Melanggar kode etik berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD;
- 5) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman serendah-rendahnya 5 tahun penjara;
- 6) Ditarik keanggotaannya sebagai anggota DPRD oleh partai politiknya. (*sumber:UU No. 27 Tahun 2009*).

Pemberhentian pimpinan DPRD untuk tingkat Provinsi diresmikan dengan Penetapan Keputusan Menteri Dalam Negeri, sedangkan untuk pimpinan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan penetapan Keputusan Gubernur yang masing-masing atas nama Presiden. Pengisian pimpinan DPRD yang diberhentikan dipilih dari dua orang calon yang diusulkan oleh fraksi asal pimpinan DPRD yang diberhentikan. Adapun pimpinan DPR Kabupaten Kapuas Hulu dapat dilihat pada tabel 4.7 sebagai berikut:

Tabel 4.7

Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2009-2014.

No.	Nama Dewan	Jabatan	Partai
1	2	3	4
1.	Rajuliansyah, S.Pd.I	Ketua	PPP
2.	Ade M. Zulkifli, S. AP	Wakil I	GOLKAR
3.	Robertus, SH	Wakil II	PDIP

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

b) *Komisi-Komisi*

Komisi sebagai alat kelengkapan DPRD bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD wajib menjadi anggota komisi dan jika terjadi perpindahan antar komisi hanya dapat dilakukan atas dasar usul dari fraksinya yang diputuskan dalam rapat Paripurna DPRD. DPRD Kabupaten Kapuas Hulu mempunyai 3 Komisi yaitu Komisi A yang membidangi Hukum dan Pemerintahan, Komisi B yang membidangi Ekonomi dan Keuangan, dan Komisi C yang membidangi Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat. Adapun uraian tugas komisi dapat dilihat dalam tabel 4.8 berikut ini :

Tabel 4.8
Daftar Nama dan Kewenangan Komisi A DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

No.	Nama Dewan	Kedudukan Dalam Komisi	Bidang Tugas Komisi
			Bidang Hukum dan Pemerintahan
1	2	3	4
1.	H. Muksin, S. Ag	Ketua	Bidang Hukum, Perundang-undangan, Ketertiban Umum, Kependudukan dan Catatan Sipil, Penerapan dan Pers, Kepegawaian dan Aparatur, Perizinan, Sosial, Politik, Organisasi Masyarakat, Kebudayaan, Pertanahan, Kerjasama Internasional, Pendidikan, Kesehatan, Ketenagakerjaan, Transmigrasi, Aset Daerah, Agama, Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Wanita.
2.	Achmad Tarmizi, A. Md	Wakil Ketua	
3.	M. Zaini, S. Pd. I	Sekretaris	
4.	Januar	Anggota	
5.	Imam Shabirin, S. Pd. I	Anggota	
6.	Antonius Manyu, A. Md. Kep	Anggota	
7.	Baraun, AMd. Pd	Anggota	
8.	Herlinawati, SH	Anggota	
9.	Fabianus Kasim, SH	Anggota	

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

Selanjutnya nama dan kewenangan Komisi B terlihat dalam tabel 4.9 berikut ini:

Tabel 4.9
Daftar Nama dan Kewenangan Komisi B DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

No.	Nama Dewan	Kedudukan Dalam Komisi	Bidang Tugas Komisi
			Bidang Ekonomi dan Keuangan
1	2	3	4
1.	Budiarjo, SH	Ketua	Perdagangan, Perindustrian, Pertanian, Perikanan, Peternakan, Perkebunan, Kehutanan, Ketahanan Pangan, Logistik, Koperasi dan UKM, Perpajakan, Retribusi, Perbankan, Badan Usaha Milik Daerah, Penanaman Modal, dan Dunia Usaha, serta Perhubungan dan Pariwisata.
2.	H. Wan Taufikorahman, SE, MAP	Wakil Ketua	
3.	Karyo Sumadi	Sekretaris	
4.	Ir. Agustinus Kasmayani, MH	Anggota	
5.	Cosmas Priya Utama, S. Sos	Anggota	
6.	Nurjana Aini, A. Md	Anggota	
7.	Hairuddin, S. Pd	Anggota	
8.	Antonius Thambun, SH	Anggota	
9.	Sitim Harjo	Anggota	

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

Untuk Komisi C, daftar nama dan Kewenangannya dapat dilihat dalam tabel 4.10 dibawah ini:

Tabel 4.10

Daftar Nama dan Kewenangan Komisi C DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

No.	Nama Dewan	Kedudukan Dalam Komisi	Bidang Tugas Komisi
			Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat
1	2	4	5
1	Antonius L. Ain Pamero, Sm, Hk	Ketua	Bidang Pekerjaan Umum, Tata Kota, Pertamanan, Kebersihan, Sosial, Pertambangan dan Energi, Perumahan Rakyat, Lingkungan Hidup, Kepemudaan dan Olahraga.
2	Hamdi Jafar, S. Sos	Wakil Ketua	
3	Yanto, SP	Sekretaris	
4	Drs. Joni Kamiso	Anggota	
5	Maura Marselina Hiroh	Anggota	
6	Drs. Mansurudin	Anggota	
7	Samsuddin	Anggota	
8	Alimin	Anggota	
9	Alexander Trifanto	Anggota	

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

Selanjutnya tugas Komisi-komisi secara terperinci sebagai berikut :

1. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI dan Daerah;
2. Melakukan pembahasan terhadap rancangan PERDA dan rancangan Keputusan DPRD;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing;
4. Membantu pimpinan DPRD dalam mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Kepala Daerah dan masyarakat kepada DPRD;
5. Menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
6. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;

7. Melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan Pimpinan DPRD;
8. Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat;
9. Mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi;
10. Serta memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil melaksanakan tugas komisi.

c) *Badan Anggaran*

Badan anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Badan anggaran Kabupaten Kapuas Hulu berjumlah 16 orang dengan Ketua Rajuliansyah, S.Pd.I. Berikut adalah susunan keanggotaan Badan Anggaran (Banggar) DPRD Kabupaten Kapuas Hulu, dapat pada tabel 4.11 di bawah ini :

Tabel 4.11

Badan Anggaran DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

No.	Fraksi	Jabatan
1	3	4
1	PPP	Ketua
2	GOLKAR	Wakil I
3	PDIP	Wakil II
4	GOLKAR	Anggota
5	DEMOKRAT	Anggota
6	PPP	Anggota
7	PAN	Anggota
8	PKPI	Anggota
9	NASDEM	Anggota
10	PDIP	Anggota
11	DEMOKRAT	Anggota

12	GERINDRA	Anggota
13	PKPI	Anggota
14	GOLKAR	Anggota
15	PDIP	Anggota
16	SEKWAN	Bukan Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

Badan Anggaran DPRD Kabupaten Kapuas Hulu mempunyai tugas :

1. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Walikota dalam mempersiapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selambat - lambatnya 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan Kebijakan Umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara.
3. Memberikan saran dan pendapat kepada Walikota dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
4. Melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Gubernur bersama tim anggaran pemerintah daerah.
5. Melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh Walikota.

6. Memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja.

d) Badan Legislasi

Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Kapuas Hulu menyebutkan bahwa Badan Legislasi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk dalam rapat paripurna. Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah setara dengan jumlah anggota satu komisi di DPRD, yaitu 9 orang dengan ketua Imam Shabirin, S. Pd.I Berikut adalah susunan keanggotaan Badan Legislasi (Baleg) DPRD Kabupaten Kapuas Hulu dapat dilihat pada table 4.12 di bawah ini

Tabel 4.12

Badan Legislasi DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

No.	Fraksi	Jabatan
1	3	4
1	DEMOKRAT	Ketua
2	PKPI	Wakil
3	GOLKAR	Anggota
4	PPP	Anggota
5	GERINDRA	Anggota
6	HANURA	Anggota
7	PKPI	Anggota
8	DEMOKRAT	Anggota
9	Kabag Pengembangan Legislasi	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Kapuas Hulu

Badan Legislasi DPRD Kabupaten Kapuas Hulu mempunyai tugas:

1. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Peraturan Daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD.

2. Koordinasikan untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah.
3. Menyiapkan rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepemimpinan DPRD.
5. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan Peraturan Daerah tahun berjalan atau diluar rancangan Peraturan Daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah.
6. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Peraturan Daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus.
7. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan Peraturan Daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
8. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

B. Analisis Proses Formulasi APBD

1. Tahap Perumusan Masalah

Penyiapan Rancangan Perda APBD pada awalnya dimulai dengan penyusunan RKA-SKPD yang telah disusun, dibahas, dan disepakati bersama antara Kepala SKPD dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). RKA-SKPD ini digunakan sebagai dasar untuk penyiapan Raperda APBD. Adapun dasar penyusunan RKA-SKPD ini adalah masalah-masalah yang berhasil diidentifikasi oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu. Usulan prioritas program kerja dan kegiatan yang diusulkan oleh SKPD melalui matriks program kerja selanjutnya diidentifikasi berdasarkan skala prioritas dan non prioritas untuk ditetapkan menjadi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Secara garis besar, permasalahan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Kapuas Hulu terbagi ke dalam 5 (lima) permasalahan pokok yaitu; Pengembangan Perekonomian Lokal, (2) Pemberdayaan Masyarakat, (3) Peningkatan Kapasitas Kelembagaan, (4) Pengurangan Keterisolasian Daerah dan (5) Penanganan Karakteristik Khusus Daerah. Berikut daftar masalah di Kabupaten Kapuas Hulu yang dapat diidentifikasi oleh Pemerintah Daerah:

- a. Upaya peningkatan kesehatan masyarakat;
- b. Pengadaan obat dan perbekalan kesehatan;
- c. Pengawasan obat dan makanan;
- d. Promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat;
- e. Perbaikan gizi masyarakat;
- f. Pengembangan lingkungan sehat;

- g. Pencegahan dan penanggulangan penyakit menular;
- h. Standarisasi pelayanan kesehatan;
- i. Pelayanan kesehatan penduduk miskin;
- j. Pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas/puskesmas pembantu dan jaringannya;
- k. Pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana rumah sakit/rumah sakit jiwa/rumah sakit paru-paru/rumah sakit mata;
- l. Peningkatan pelayanan kesehatan lansia;
- m. Peningkatan kesehatan ibu melahirkan dan anak
- n. Peningkatan Pendidikan anak usia dini melalui pembangunan gedung sekolah, penyediaan dana BOS TK;
- o. Peningkatan Program Wajib belajar sembilan tahun dengan cara:
 - 1) Pembangunan rumah dinas kepala sekolah, guru, penjaga sekolah;
 - 2) Penambahan ruang kelas sekolah;
 - 3) Rehabilitasi sedang/berat rumah dinas kepala sekolah;
 - 4) Rehabilitasi sedang/berat ruang kelas sekolah;
 - 5) Penyediaan Dana Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) untuk SD dan SMP;
 - 6) Pembangunan asrama siswa;
- p. Program pendidikan menengah:
 - 1) Pembangunan rumah dinas kepala sekolah, guru, penjaga sekolah;
 - 2) Pembangunan laboratorium dan ruang praktikum sekolah;
 - 3) Pengadaan meubelir sekolah;
 - 4) Rehabilitasi sedang/berat rumah dinas kepala sekolah;

- 5) Rehabilitasi sedang/berat ruang kelas sekolah;
 - 6) Penyediaan dana bantuan operasional sekolah menengah;
 - 7) Pengadaan buku teks pelajaran untuk siswa SMA dan SMK;
- q. Pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh;
 - r. Pengembangan kota-kota menengah dan besar;
 - s. Perencanaan tata ruang kapuas hulu;
 - t. Perencanaan prasarana wilayah dan sumber daya alam;
 - u. Peningkatan sarana dan prasarana melalui pembangunan gedung kantor dan pengadaan kendaraan dinas/operasional Badan Pemerintahan Desa;
 - v. Peningkatan peran perempuan di pedesaan;
 - w. Peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan;
 - x. Pengembangan lembaga ekonomi pedesaan;
 - y. Pelayanan terpadu keluarga berencana;
 - z. Pembinaan dan fasilitasi penyelenggaraan pemerintahan desa;
 - aa. Pembangunan jalan dan jembatan melalui kegiatan pembangunan jalan kabupaten dan peningkatan jembatan;
 - bb. Rehabilitasi/pemeliharaan jalan dan jembatan;
 - cc. Peningkatan sarana dan prasarana bina marga;
 - dd. Pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan pengairan lainnya;
 - ee. Pembangunan saluran drainase/ gorong-gorong;
 - ff. Pembangunan infrastruktur pedesaan;
 - gg. Pembangunan gedung kantor dan fasilitas umum;
 - hh. Pembangunan jalan rabat beton, gertak kayu dan jembatan gantung;

- ii. Pengelolaan pertamanan dan kebersihan kota;
- jj. Pelayanan kesehatan penduduk miskin;
- kk. Pengadaan peralatan instalasi pengelolaan air limbah (IPAL) RSUD;
- ll. Pengembangan budidaya perikanan;
- mm. Pengembangan perikanan tangkap;
- nn. Optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan;
- oo. Pengembangan kawasan budidaya air payau dan air tawar;
- pp. Pengembangan sumber daya ikan dan lingkungannya;
- qq. Pengembangan standarisasi produk pengolahan hasil perikanan;
- rr. Peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja;
- ss. Pengembangan wilayah transmigrasi;
- tt. Pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial;
- uu. Perencanaan tata ruang kawasan calon transmigrasi;
- vv. Peningkatan kesejahteraan petani;
- ww. Peningkatan pemasaran hasil produk pertanian;
- xx. Peningkatan produksi pertanian/perkebunan;
- yy. Pencegahan dan penanggulangan penyakit ternak;
- zz. Peningkatan produksi hasil peternakan;
- aaa. Peningkatan penerapan teknologi peternakan;
- bbb. Pengembangan sarana dan prasarana unit teknis pertanian;
- ccc. Pengembangan wilayah perbatasan;
- ddd. Pengembangan ekonomi masyarakat perbatasan;
- eee. Pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup;
- fff. Perlindungan dan konservasi sumber daya alam;

- ggg. Peningkatan iklim investasi dan realisasi investasi;
 - hhh. Peningkatan pelayanan dan pelayanan perizinan;
 - iii. Pengembangan sistem pendukung usaha bagi UMKM;
 - jjj. Pengembangan industri kecil dan menengah;
 - kkk. Peningkatan pelayanan angkutan darat, air dan udara di kapuas hulu;
 - lll. Pembangunan sarana dan prasarana perhubungan;
 - mmm. Peningkatan pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - nnn. Pengembangan pemasaran pariwisata;
 - ooo. Rehabilitasi hutan dan lahan di kapuas hulu;
 - ppp. Peningkatan sarana dan prasarana bidang pertambangan dan kelistrikan;
- Kemudian selanjutnya akan dikemukakan daftar masalah di Kabupaten Kapuas Hulu yang dapat diidentifikasi oleh DPRD Kabupaten Kapuas Hulu melalui masa Reses DPRD ke Dapilnya masing-masing. Berikut ini daftar masalah sebagai berikut:
- a. Peningkatan jalan desa;
 - b. Pembangunan jalan rabat beton;
 - c. Pembangunan Jalan gertak kayu;
 - d. Pengadaan alat-alat pertanian;
 - e. Pembuatan irigasi sawah;
 - f. Pengadaan bibit ikan untuk kelompok masyarakat;
 - g. Perencanaan pembangunan jembatan timbang;
 - h. Pengembangan kawasan potensi ekonomi wisata di kabupaten kapuas hulu;

- i. PIPANISASI AIR BERSIH;
- j. Pembangunan MCK;
- k. Pembangunan SD mini, PAUD;
- l. Pembangunan jalan tani;
- m. Pembangunan jalan desa;
- n. Penambahan lokal baru untuk sekolah;
- o. Pembangunan gedung serbaguna;
- p. Perluasan jaringan dan instalasi penerangan jalan umum;
- q. Penataan lahan persawahan;
- r. Pembuatan pagar sekolah-sekolah di kabupaten kapuas hulu;
- s. Pemeliharaan tanamana perkebunan;
- t. Pengadaan ternak sapi, kambing, babi, bebek dan ayam untuk kelompok masyarakat;
- u. Bantuan sosial ke rumah-rumah ibadah yang ada di Kabupaten kapuas hulu;
- v. Penyediaan listrik desa;
- w. Peningkatan jalan ke daerah wisata dan penataan kawasan wisata;
- x. Pengadaan keramba apung untuk pengembangan perikanan air tawar;
- y. Pembangunan gertak/jembatan gantung;
- z. Rehabilitasi jembatan kayu;
- aa. Penimbunan jalan lingkungan desa;
- bb. Pengadaan peralatan alat tangkap ikan untuk nelayan;
- cc. Pengembangan kelompok budidaya ikan di kolam;
- dd. Pemasangan rambu lalu lintas di sungai dan danau;

- ee. Perencanaan pengembangan desa wisata;
- ff. Peningkatan ruas jalan kabupaten di kapuas hulu;
- gg. Pengembangan potensi air untuk listrik PLTMH;
- hh. Perluasan jaringan listrik desa;
- ii. Peningkatan sarana dan prasarana perhubungan darat dan sungai;

Suatu hal penting yang harus diperhatikan adalah sebelum disampaikan dan dibahas dengan DPRD, Raperda tersebut harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat yang bersifat memberikan informasi tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang direncanakan. Penyebarluasan atau sosialisasi tentang Raperda APBD ini dilaksanakan oleh Sekertaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah. Sebagaimana halnya dengan kabupaten di Indonesia, keterkaitan eksekutif dalam hal ini Kepala Daerah selaku kepala Eksekutif dengan DPRD selaku Legislatif dalam penetapan APBD menjadi sulit untuk dinilai karena, apabila hubungan kerja yang terbangun adalah hubungan harmonis, maka masyarakat menilai bahwa adanya persekongkolan antara Eksekutif dan Legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Suatu hal penting yang harus diperhatikan adalah sebelum disampaikan dan dibahas dengan DPRD, Raperda tersebut harus di sosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat yang bersifat memberikan informasi tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang direncanakan. Penyebarluasan atau sosialisasi tentang Raperda APBD ini

dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah.

Hal ini sesuai yang dikatakan Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Kapuas Hulu yang mengatakan:

”Aturan peraturan daerah yang diterapkan di Kabupaten Kapuas Hulu, ada perundang-undangan yang mengatur, eksekutif dan legislatif adalah mitra sejajar. Di dalam pembahasan Rancangan peraturan daerah menjadi perda dilakukan secara berkala. Sebelum masuk ke paripurna tingkat II, DPRD menjadwalkan yang namanya sosialisasi ke masyarakat, tujuannya untuk mendapatkan masukan-masukan masyarakat dan masyarakat sudah mengetahui akan ada peraturan daerah. Setelah sosialisasi mereka (DPRD) melihat apa perlu eksekutif melakukan masukan. Apabila DPRD masih menganggap kurang bahan atau masukan. DPRD memanggil pihak eksekutif untuk mendiskusikan untuk mendapatkan kesepakatan yang sama”. (wawancara, 9 Maret 2015).

Namun, jika hubungan kerja yang terbangun diwarnai konflik atau pertentangan, maka masyarakat menilai bahwa adanya perebutan kewenangan atau tarik ulur kepentingan di dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menyebabkan masyarakat merasa dirugikan karena terabaikan. Masalah yang juga seringkali terjadi dalam proses penyerahan rancangan sampai pada penetapan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Penetapan Pagu Anggaran Sementara (PPAS) yakni masalah jadwal. Permendagri No.59 Tahun 2007 sudah menggariskan penyerahan Rancangan KUA dan PPAS diserahkan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) atau BAPPEDA kepada DPRD pada minggu pertama bulan juni 2014. Namun, yang terjadi adalah penyerahan Rancangan KUA dan PPAS baru diserahkan pada akhir September 2014. Sedangkan pengesahan KUA dan PPAS yang idealnya disahkan akhir bulan juli disahkan pada tanggal 19 November 2014.

Anggota Komisi B DPRD Kabupaten Kapuas Hulu (NA), mengkritik masalah ini. Berikut pernyataan:

“Eksekutif kembali menunjukkan sikap tidak disiplin dalam menaati agenda pembahasan. Kondisi saat ini, kata dia, akan menjadikan Kapuas Hulu kembali akan melakukan pembahasan APBD ala kadarnya lantaran waktu yang mepet. Draf anggaran yang diajukan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) akan kembali dibahas dengan tidak teliti untuk menghindari sanksi. Saya juga bingung dengan sikap eksekutif. Kita selalu dipaksa membahas anggaran dalam waktu singkat. Mana bisa efektif. Waktu yang tersisa, praktis sisa satu bulan lebih.

Sesuai aturan, sebelum melakukan penetapan APBD sudah ada yang namanya Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda adalah kesepakatan bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah terkait berapa jumlah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang akan dibahas dan ditetapkan dalam masa satu tahun anggaran. Dalam Prolegda tersebut ada usulan Raperda dari pemerintah daerah dalam hal ini eksekutif, dan ada juga Raperda inisiatif dari DPRD. Oleh karena itu, Raperda APBD merupakan Raperda prioritas yang akan dibahas bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu.

Berkaitan dengan tahapan penyusunan program dan kegiatan yang akan dituangkan dalam Raperda APBD Kab. Kapuas Hulu, informasi dari informan berikut ini dapat memberikan gambaran penyusunan program dan kegiatan di Kabupaten Kapuas Hulu. Adapun informasi yang disampaikan oleh Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (MZ) yang menyatakan:

”Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu menyusun yang namanya RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah). Proses penyusunan dari RKPD

ini yaitu, Musyawarah tingkat dusun, musyawarah tingkat desa, musyawarah perencanaan pembangunan kecamatan. Setelah ke tiga ini dilaksanakan, dilakukanlah sinkronisasi SKPD (Satua Kerja Perangkat Daerah) yang namanya forum SKPD, setiap SKPD digabung menjadi 3 gabungan yaitu SKPD ekonomis, SKPD Sosial dan budaya, SKPD fisik dan prasarana. supaya bisa memanfaatkan waktu. Setelah dilakukan sinkronisasi dilakukan lagi yang namanya Musrenbang Kabupaten. Setelah selesai. disusunlah RKPD, inilah yang menjadi cikal bakal dari APBD. Tetapi, tidak semua kegiatan RKPD harus dilakukan karena, kemampuan keuangan daerah tidak dapat membiayai semua RKPD".(wawancara, 10 Maret 2015)

Berdasarkan pada hasil wawancara di atas, menurut Winarno (2002: 120-122), mengenali dan mendefinisikan suatu masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Agar dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus didefinisikan dengan baik, karena pada dasarnya kebijakan publik dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat akan menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Kegagalan suatu kebijakan publik sering disebabkan oleh kesalahan-kesalahan para pembuat kebijakan dalam mendefinisikan suatu masalah. Jadi pendefinisian suatu masalah merupakan langkah yang sangat krusial dalam perumusan suatu kebijakan.

Di dalam perumusan kebijakan inilah dicarikan berbagai alternatif kebijakan yang nantinya akan di bahas lebih mendalam dan mendetail pada agenda *setting*. Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan dengan baik, maka

masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketetapan masalah-masalah public tersebut dirumuskan. Kegagalan yang paling banyak terjadi dalam proses kebijakan, terutama karena kesalahan memahami dan mengidentifikasi masalah itu sendiri. Abidin (2004:104) menyebutkan: “Agar masalah berhasil dipecahkan dibutuhkan pemecahan yang tepat untuk masalah yang tepat. Kita lebih sering gagal karena memecahkan masalah yang salah, dari pada memecahkan masalah yang benar dengan cara yang salah”.

Dalam penelitian ini peneliti akan mengambil salah satu contoh permasalahan yang terdapat di program dua SKPD yaitu Dinas Bina Marga dan Pengairan dan Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi. Sebab SKPD ini adalah SKPD yang langsung berhubungan dengan kegiatan yang menyangkut kepentingan masyarakat secara langsung, bidang fisik dan ekonomi. Selain itu, kegiatan-kegiatan yang dibahas disini adalah kegiatan-kegiatan yang tertuang dalam Belanja Langsung. Hal ini sesuai dengan Pasal 36 Permendagri 59 Tahun 2007, dimana membagi kelompok belanja menjadi 2 (dua) kelompok yaitu ;

1. Belanja Tidak Langsung

Belanja Tidak Langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

2. Belanja Langsung.

Sedangkan Belanja Langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Namun demikian tidaklah harus keseluruhan usulan tersebut dapat ditampung dalam APBD mengingat keterbatasan anggaran yang tersedia. Dalam APBD Kabupaten Kapuas Hulu tahun anggaran 2014, jumlah kegiatan yang terserap pada 2 (dua) SKPD ini akan dimasukkan kedalam kelompok Belanja Langsung.

Dinas Bina Marga dan Pengairan Umum adalah merupakan Perangkat Daerah yang berhubungan erat dengan hajat hidup masyarakat menyangkut hal infrastruktur di Kecamatan dan Desa, sehingga usulan masyarakat lebih cenderung ke Dinas Bina Marga dan Pengairan. Selain kedekatan dengan masyarakat, keterbatasan anggaran yang tersedia juga menyebabkan banyak usulan masyarakat tidak dapat ditampung, sedangkan hampir semua kegiatan yang ada di Dinas Bina Marga dan Pengairan membutuhkan dana yang besar. Dana yang besar disemua kegiatan Dinas Bina Marga dan Pengairan rawan akan intervensi politik.

Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Bina Marga dan Pengairan (AM) di peroleh informasi bahwa:

"Pengalokasian Dana yang cukup besar di dinas ini, itu untuk menampung usulan dari masyarakat melalui musrenbang dan juga sebagian merupakan aspirasi dari anggota legislatif. Dengan kata lain tidak semua kegiatan sebagai usulan SKPD adalah murni usulan dari Dinas Bina Marga dan Pengairan, akan tetapi sebagian besar juga

merupakan “titipan” dari pihak lain baik eksekutif maupun legislatif. Ada sifatnya resmi semisal janji Bupati pada saat melakukan kunjungan-kunjungan di Daerah, namun ada juga yang sifatnya intervensi politik”. (wawancara, 11 Maret 2015)

Tidak hanya itu, kegiatan yang sudah dituangkan dalam Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang merupakan hasil kesepakatan antara pihak Eksekutif dan Legislatif saja sering kali hilang pada saat pembahasan Rancangan APBD dilakukan. Pihak Legislatif melalui Badan Anggaran terkadang ada menambah atau mengurangi kegiatan-kegiatan yang telah disepakati sebelumnya.

Menurut salah seorang Badan Anggaran Legislatif (AT), menegaskan banyak usulan-usulan kegiatan dari Eksekutif yang belum menyentuh kebutuhan masyarakat secara langsung. Berikut pernyataannya:

“Banyak kegiatan yang diusulkan oleh Eksekutif yang tidak menyentuh langsung kehidupan masyarakat lapis bawah. Banyak kegiatan yang jauh berbeda dengan realita dilapangan. Contohnya seperti hampir di setiap SKPD menganggarkan belanja pengadaan kendaraan dinas/operasional. Lucunya lagi ini di anggarkan setiap tahun”. (wawancara, 17 Maret 2015)

Pernyataan tersebut diperkuat dengan alasan, bahwa pihak DPRD juga telah langsung melakukan peninjauan kelapangan melalui kegiatan reses. Bila ditinjau lebih dalam, hasil reses juga rawan dengan intervensi politik, bagaimana tidak, prioritas kegiatan reses adalah melakukan kunjungan ke konstituen yang berada pada Daerah Pemilihan masing-masing anggota DPRD. Sehingga, Desa-desa atau Daerah-daerah yang memiliki perwakilan di DPRD akan memiliki peluang lebih besar untuk mendapatkan suatu

kegiatan pembangunan dibandingkan daerah-daerah yang tidak mewakili wakil di DPRD.

Menurut Kadis Bina Marga dan Pengairan (AM) menegaskan bahwa:

“Seringkali dikarenakan adanya kepentingan pihak Legislatif dalam memperjuangkan satu kegiatan atau proyek yang tujuannya guna kepentingan buat satu daerah pemilihannya, yang sebenarnya tidak terlalu dibutuhkan masyarakat di daerah itu, tetapi mungkin saja sangat diperlukan di daerah lain. Akan tetapi oleh karena adanya intervensi tadi, maka kegiatan tersebut tetap dianggarkan”. (wawancara, 11 Maret 2015)

Uraian diatas dapat diegaskan bahwa, tingkat penyerapan aspirasi masyarakat yang disampaikan berupa kegiatan pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan untuk ditampung dalam APBD khususnya pada Dinas Bina Marga dan Pengairan masih sangat rendah.

Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi merupakan SKPD yang langsung melakukan pelayanan untuk peningkatan perekonomian masyarakat terutama usaha kecil dan menengah. Menurut informan pada Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, kegiatan-kegiatan yang ada dalam APBD sebenarnya sudah sesuai dengan Musrenbang, dan ada sebagian yang merupakan usulan masyarakat secara langsung ke Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan. Hanya saja, masalahnya adalah kebanyakan usulan-usulan yang masuk dalam Musrenbang biasanya merupakan usulan bantuan untuk perorangan, sedangkan bantuan untuk usaha kecil dan menengah lebih diprioritaskan untuk kelompok usaha.

Menurut Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (A.Ch):

“.....kegiatan yang kita lakukan ditujukan untuk kelompok usaha, sedangkan usulan masyarakat yang masuk baik di Musrenbang maupun yang ditujukan langsung ke Dinas sebagian besar adalah kegiatan untuk perorangan, bahkan sebagian besar belum mencerminkan kepentingan masyarakat pada umumnya, tetapi merupakan kepentingan kelompok-kelompok tertentu.”(wawancara, 12 Maret 2015)

Informasi di atas dapat dikatakan bahwa, tingkat penyerapan aspirasi masyarakat pada Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, sangat buruk, walaupun mereka menyatakan bahwa apa yang telah ditetapkan dalam APBD sudah sesuai kebutuhan masyarakat berdasarkan hasil survei yang mereka lakukan, namun hal itu tentu belum cukup. Sebab bagaimanapun juga, hasil Musrenbang adalah merupakan sebuah kesepakatan yang telah melalui jalan yang panjang dan tentu sudah dikoordinasikan agar sejalan dengan apa yang menjadi tujuan dari Rencana Strategis (Renstra) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi maupun RPJMD yang kemudian dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Informan lainnya yaitu Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Kapuas Hulu mengatakan bahwa program dan kegiatan Dinas sudah benar-benar mampu merespon keinginan masyarakat sesuai dengan kebutuhan mereka. Kalau pun masyarakat beranggapan bahwa APBD seringkali tidak memihak masyarakat karena masih banyak aspirasi mereka yang belum tertampung, hal lebih dikarenakan faktor ketersediaan dana yang terbatas dan harus secara bertahap.

Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan (AR) bahwa:

“Wajar masyarakat beranggapan demikian, karena jumlah usulan selalu lebih banyak dibandingkan dengan dana yang tersedia. Sudah

pasti tidak semua bisa tertampung untuk satu tahun anggaran dan harus dilakukan secara bertahap berdasarkan usulan prioritas.” (wawancara, 13 Maret 2015)

Bertentangan dengan pernyataan di atas, menurut Anggota Badan Anggaran Legislatif (AT) DPRD Kabupaten Kapuas Hulu menyatakan:

“Ada ketidakcocokan antaran Badan Anggaran Legislatif dengan Kepala Dinas pada saat itu terkait beberapa usulan program dan kegiatan dari Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan, sehingga beberapa anggota Banggar menolak beberapa kegiatan yang diusulkan oleh Dinas tersebut, yang kami anggap belum berpihak pada masyarakat. Kecuali kegiatan yang bersifat rutin (memang harus dianggarkan untuk operasional dinas) saja yang tidak kami kritisi penganggarnya.” (wawancara, 17 Maret 2015)

Berkaitan dengan pernyataan yang bertolak belakang diatas dan untuk mendapatkan informasi yang benar, peneliti melakukan konfirmasi kepada Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (MZ) selaku TAPD, berikut pernyataannya:

“Terjadi perdebatan antara Banggar DPRD Kapuas Hulu dengan SKPD Dinas Pertanian terkait beberapa usulan program dan kegiatan. Dari pihak DPRD menilai usulan belum mencerminkan prioritas kebutuhan masyarakat, sementara dari Dinas mengatakan telah sesuai dengan usulan dalam RKPD melalui musrenbang. Hal ini terjadi karena ada benturan kepentingan, namun setelah dijelaskan dan di bahas secara rinci, baru lah dewan mengerti dan menyetujui. Walaupun ada beberapa kegiatan yang dewan coret dan diganti kegiatan lainnya.” (wawancara, 10 Maret 2015)

Berdasarkan dari hasil beberap wawancara dengan informan di atas, dapat dikatakan bahwa beberapa program dan kegiatan yang disusun oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau beberap Dinas di Kabupaten Kapuas Hulu telah sesuai dengan hasil usulan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang bentuk nya di tuangkan dalam

Rencana Kerja Pemerintah (RKPD) Kabupaten Kapuas Hulu untuk satu tahun anggaran. Namun demikian, ada juga beberapa usulan kegiatan yang merupakan aspirasi dari lembaga legislatif berdasarkan hasil kunjungan kerja mereka pada saat masa reses ke Kecamatan dan Desa. Hal ini merupakan wajar, karena anggota DPRD merupakan wakil rakyat dan penyambung aspirasi masyarakat.

2. Agenda Kebijakan

Daftar masalah yang begitu banyak, maka oleh Pemerintah Daerah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dokumen RKPD dipilih atau ditetapkan prioritas pembangunan di Kabupaten Kapuas Hulu. Dalam penetapan ini, di undang DPRD Kabupaten Kapuas Hulu untuk memberikan masukan dalam penetapan program prioritas. Tidak semua masalah atau isu akan masuk dalam agenda kebijakan. Isu-isu atau masalah-masalah tersebut harus berkompetensi antara satu dengan yang lain, hanya masalah-masalah tertentu saja yang akan masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan Legislatif (DPR), kalangan eksekutif, agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

Di sekitar lingkungan pemerintahan terdapat berbagai persoalan yang harus diselesaikan, namun masalah-masalah tersebut tidak langsung

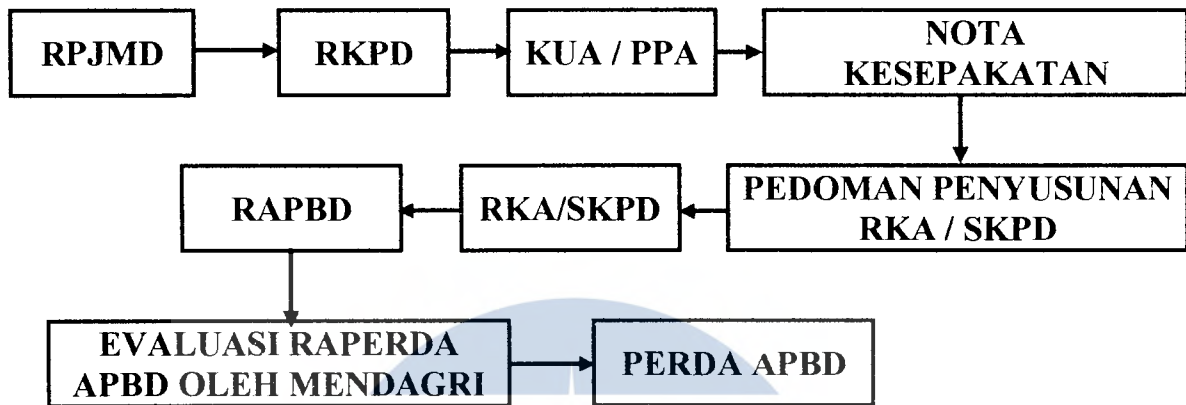
mendapatkan perhatian dari para pengambil kebijakan. Setiap masalah publik harus mendapatkan pengorganisasian agar masalah tersebut menjadi isu kebijakan yang akan dibahas para pembuat kebijakan. Setelah suatu masalah diorganisasikan dengan baik, selanjutnya isu tersebut diteruskan pada para pembuat kebijakan. Maka masalah itu kemungkinan akan mendapat perhatian dari para pejabat publik, untuk dicarikan penyelesaiannya.

Pada tahapan inilah dibutuhkan peranan partai politik, kelompok kepentingan, maupun masyarakat secara umum untuk mengangkat suatu permasalahan yang sedang dihadapi oleh masyarakat untuk menjadi isu kebijakan. Setelah berbagai isu kebijakan sampai di tangan para pembuat kebijakan, berbagai isu tersebut harus bersaing untuk mendapatkan perhatian yang lebih besar dari para pejabat publik. Hal ini dikarenakan banyaknya persoalan (isu kebijakan) yang sama-sama membutuhkan penyelesaian. Pada tahapan ini suatu masalah (isu kebijakan) mungkin tidak disentuh oleh para pengambil kebijakan, ada masalah yang pembahasannya ditunda untuk beberapa waktu, dan ada masalah yang langsung ditanggapi / dibahas oleh para pengambil kebijakan.

Proses perencanaan dan penyusunan APBD, mengacu pada PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara garis besar sebagai berikut:

- a) Penyusunan rencana kerja pemerintah daerah;
- b) Penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran;
- c) Penetapan prioritas dan plafon anggaran sementara;
- d) Penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD;

- e) Penyusunan rancangan perda APBD; dan
- f) Penetapan APBD. Dalam gambar, tahapan penyusunan rancangan APBD terlihat pada gambar 4.1 di bawah ini :



Sumber: PP No. 58 Tahun 2005

Gambar 4.1
Tahapan Penyusunan Rancangan APBD

Gambar diatas menunjukkan proses pembuatan perda APBD 2014, dimana pada tahap awal dimulai dengan penyusunan RPJMD sampai kepada penetapan Perda APBD tahun 2014. Dalam beberapa tahapan diatas DPRD terlibat pada tahap KUA/PPAS serta pada tahap RAPBD menjadi Perda APBD.

a) RPJMD dan RKPD

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) adalah dokumen perencanaan Pemerintah Daerah untuk periode lima (5) tahun yang memuat penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan

rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan Pemerintah Daerah untuk periode satu (1) tahun yang merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP Nasional, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Penjaringan aspirasi masyarakat ini diwujudkan dalam pelaksanaan, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kabupaten dan forum SKPD gabungan SKPD dimana keduanya merupakan kegiatan yang berkesinambungan.

Menurut Anggota Fraksi PPP DPRD Kabupaten Kapuas Hulu (SS) menyatakan:

"Pada Musrenbang Kabupaten, anggota DPRD yang berasal dari daerah pemilihan diberikan undangan oleh pemerintah daerah untuk hadir dan bersama-sama melakukan penjaringan aspirasi melalui wadah Musrenbang tersebut."(wawancara, 18 Maret 2015)

Berdasarkan hasil Musrenbang tersebut, anggota DPRD yang bersangkutan kemudian diberikan resume tentang hasil Musrenbang yang telah dihadiri. Hal ini dimaksudkan agar menjadi bahan pembandingan terhadap RAPBD yang diajukan oleh Bupati nantinya. Selain itu, anggota DPRD juga melakukan penyerapan aspirasi masyarakat melalui mekanisme partai. RKPD merupakan penjabaran RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah

(RKP). RKP merupakan acuan bagi daerah dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), dengan demikian Kepala daerah dan DPRD dalam menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA), serta penentuan Prioritas dan Pagu Anggaran Sementara (PPAS) didasarkan atas dokumen RKP. KUA dan PPAS yang telah disepakati selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan APBD. Dari segi kerangka waktu, penyusunan dokumen RKP harus diselesaikan pada setiap bulan Mei, sedangkan dokumen APBD harus sudah disahkan paling lambat tanggal 1 Desember. Substansi RKP memuat program dan kegiatan SKPD dan dokumen RKP merupakan acuan bagi SKPD dalam menyempurnakan Renja SKPD untuk tahun yang sama. Proses penyusunan RKP dilakukan secara paralel dan sifatnya saling memberi masukan dengan proses penyusunan Rencana Kerja SKPD (Renja SKPD).

b) Penyusunan KUA dan PPAS

Kebijakan Umum Anggaran (KUA) adalah Kebijakan Umum APBD memuat kondisi ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya. Strategi pencapaian memuat langkah-langkah kongkrit dalam pencapaian target. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) adalah program prioritas dan patokan batas maksimum anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD.

Rancangan KUA dan PPAS diawali dengan hasil Musrenbang tingkat Kabupaten yang diselaraskan dengan Rencana Pembangunan Jangka

Menengah Daerah (RPJMD) untuk kemudian dijadikan dasar penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD. Selanjutnya, rancangan Kebijakan Umum APBD diserahkan oleh Bupati kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Menurut Kepala BAPPEDA (Sm) mengatakan bahwa :

“Setelah diadakan pepaduserasian antara hasil Musrebang tingkat Kabupaten dengan RPJMD, maka dibuatlah Rancangan Kebijakan Umum APBD yang disusun oleh pemerintah daerah dan diajukan oleh Bupati selaku kepala daerah untuk kemudian dibahas bersama DPRD untuk dijadikan Kebijakan Umum APBD.”(wawancara, 9 Maret 2015)

Dalam rangka penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diperlukan Kebijakan Umum APBD yang disepakati bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah untuk selanjutnya dijadikan sebagai dasar penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran sementara APBD Tahun Anggaran 2014. Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD merupakan rencana kerja tahunan daerah disusun berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam Undang-Undang tersebut setiap pemerintah daerah wajib untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Kebijakan umum APBD pada dasarnya adalah rencana tahunan yang bersifat makro merupakan bagian dari rencana jangka panjang daerah dan rencana jangka menengah daerah disusun dengan memperhatikan dan

mengacu pada agenda Pembangunan Nasional, Kebijakan Pemerintah Pusat serta Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Berdasarkan Surat Edaran Bupati tersebut, setiap Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (Kepala SKPD) dalam lingkup Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu, menyusun Pra Rencana Kegiatan dan Anggaran (Pra RKA-SKPD) menurut bentuk yang telah ditetapkan. Dalam menyusun Pra RKA-SKPD, setiap Unit Kerja yang ada di dalam SKPD masing-masing menyusun rencana kegiatan sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya, sekaligus menetapkan rencana anggaran untuk setiap kegiatan yang direncanakan. Setelah selesai menyusun Pra RKA-SKPD, maka Pra RKASKPD tersebut disampaikan oleh masing-masing SKPD kepada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, dan seterusnya disampaikan kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk dijadikan bahan dalam menyusun Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS) seperti telah disinggung di atas.

Setelah Rancangan KUA dan PPAS selesai disusun oleh TAPD menurut bentuk dan materi yang telah ditetapkan, Tim ini melalui ketuanya yaitu Sekretaris Daerah menyerahkan kedua dokumen tersebut kepada Bupati Kapuas Hulu yang selanjutnya dengan melalui mekanisme administrasi yang telah ditetapkan, Bupati Kapuas Hulu menyampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kapuas Hulu Selatan dalam rangka pembahasannya. Pembahasan Rancangan KUA dan PPAS dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama Badan Anggaran DPRD. Untuk membahas dokumen tersebut, yang

pertama-tama dibahas adalah Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA). Setelah KUA selesai dibahas selanjutnya Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama Badan Anggaran DPRD membahas Rancangan Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS), karena PPAS disusun berdasar KUA. Pembahasan KUA dan PPAS yang dijadwalkan menurut aturan pada bulan Juni dan Juli baru dibahas pada akhir September dan Oktober. Jadwal pembahasan yang terlambat mengakibatkan proses yang terburu-buru dan ketidak telitian sehingga draf Rancangan KUA dan PPAS yang diserahkan hanya mendapat sedikit perubahan. Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu meminta Tim Anggaran Pemerintah Daerah setempat untuk merapikan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara APBD 2014.

Ketua Badan Anggaran DPRD Kabupaten Kapuas Hulu (Rjl) mengatakan:

"Hasil rapat internal Badan Anggaran meminta kepada pimpinan DPRD untuk menyampaikan kepada TAPD agar merapikan KUA-PPAS yang akan dibahas. KUA-PPAS yang diserahkan ke DPRD Kabupaten Kapuas Hulu masih banyak yang salah termasuk tidak mencantumkan rencana belanja salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah." (wawancara, 19 Maret 2015)

Jika pembahasan kedua dokumen perencanaan tersebut telah selesai (KUA dan PPAS) dalam arti telah disepakati antara TAPD dan Badan Anggaran DPRD, maka hasil kesepakatannya dituangkan ke dalam naskah yang disebut Nota Kesepakatan yang ditandatangani oleh Kepala Daerah (Bupati Kapuas Hulu) dengan Pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD dimaksud adalah Ketua DPRD bersama para Wakil Ketua DPRD. Penulis melihat dari proses pembahasan KUA dan PPAS ini ada satu hal yang menjadi persoalan

besar yaitu dengan dilibatkannya Fraksi dalam pembahasan KUA/PPAS ini, bahkan pada rapat fraksi pembahasan KUA/PPAS ini dapat terjadi penolakan yang berakibat dikembalikannya naskah ke DPRD. Yang menjadi persoalan adalah apakah anggota-anggota DPRD yang berasal dari berbagai kelompok mengetahui secara riil keinginan (aspirasi) masyarakat di daerahnya.

Jika mereka mengetahui, apakah mereka bersedia menggunakannya sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Secara riil adalah sulit untuk menjawab kedua pertanyaan tersebut. Pertanyaan pertama mungkin dapat dijawab dengan mudah. Kebanyakan anggota DPRD akan berpendapat seperti itu tetapi pertanyaan kedua dapat menimbulkan konflik kepentingan yaitu antara kepentingan masyarakat dan kepentingan golongan yang diwakili oleh anggota dewan yang bersangkutan seperti telah dijelaskan sebelumnya. Pasal. 17 UU 32/2004 mencoba mengurangi konflik kepentingan dengan menetapkan bahwa fraksi-fraksi yang dibentuk oleh DPRD bukan merupakan alat kelengkapan DPRD. Yang menjadi persoalan disini adalah arti kelengkapan dilihat dari sisi Hukum Ketatanegaraan. Sampai berapa jauh peranan fraksi-fraksi yang ada di DPRD dalam setiap pengambilan keputusan, terutama dalam setiap pengesahan Rancangan Peraturan Daerah, akan tetapi pembahasan KUA dan PPAS ini didahului oleh Rapat Fraksi sehingga kepentingan golongan (partai politik) akan sangat dominan dalam penetapannya.

c) Penyusunan RKA-SKPD

Menurut Pasal 89 ayat (3) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, setelah ada Nota Kesepakatan tersebut di atas Tim Anggaran (TAPD) menyiapkan surat edaran kepala daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD yang harus diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan. Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Sementara itu, penyusunan anggaran dilakukan dengan tiga pendekatan, yaitu pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM), pendekatan anggaran terpadu, dan pendekatan anggaran kinerja.

Selanjutnya, beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain adalah

- 1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
- 2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; dan

- 3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah. Format dan cara pengisian RKA-SKPD dapat dilihat pada lampiran dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.

Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD) adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja (belanja tidak langsung dan belanja langsung) program dan kegiatan SKPD sebagai dasar penyusunan RAPBD. RKA-SKPD memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan, dirinci sampai dengan rincian objek pendapatan dan belanja, serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya. Setelah nota kesepakatan ditandatangani, maka Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bekerjasama dengan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah menyiapkan surat edaran Bupati perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD dengan melampirkan KUA dan PPAS yang sudah disepakati oleh Bupati bersama dengan Pimpinan DPRD. Surat edaran tersebut disampaikan kepada setiap SKPD sebagai pedoman untuk menyempurnakan Pra RKA-SKPD yang telah disusun sebelumnya. Surat edaran yang diterima oleh setiap Kepala SKPD beserta KUA dan PPAS yang melampiri surat edaran tersebut, dijadikan dasar atau pedoman untuk mengoreksi Pra RKA-SKPD yang telah disusun. Dalam menyempurnakan Pra RKA-SKPD dimaksud, setiap Kepala Bidang dan Sekretaris SKPD menyesuaikan program dan kegiatan serta anggaran masing-masing sesuai bidang tugas dan fungsinya. Penyempurnaan atau penyesuaian yang

dilakukan tidak hanya mengenai program dan kegiatan serta besarnya rencana anggaran yang ditetapkan, akan tetapi juga yang berhubungan dengan aspek teknis seperti bentuk dokumen serta bentuk dan jenis lampiran-lampiran sesuai ketentuan yang berlaku. RKA SKPD tersebut selanjutnya disampaikan oleh setiap Kepala SKPD Kepada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah. Penulis melihat keluarnya Pra RKA-SKPD menyalahi aturan yang ada seperti yang

Diungkapkan Anggota Badan Anggaran DPRD Kabupaten Kapuas Hulu (AT) bahwa:

“Keluarnya surat edaran untuk meminta Pra RKA-SKPD tersebut tidak dikenal dalam prosedur penyusunan KUA dan PPAS, karena menurut ketentuan yang berlaku, penyusunan KUA dan PPAS oleh TAPD dilakukan berdasar atau berpedoman pada RKPD serta Pedoman Penyusunan APBD dari Menteri Dalam Negeri yang dikeluarkan setiap tahun, dan bukan berdasar Pra RKA-SKPD”.
(wawancara, 17 Maret 2015)

Surat Edaran Bupati perihal permintaan Pra-RKA-SKPD, maupun Pra RKA-SKPD merupakan dokumen yang tidak dikenal dalam prosedur penyusunan APBD pada umumnya, dan penyusunan KUA dan PPAS pada khususnya. Surat edaran kepala daerah yang wajib untuk disampaikan kepada Kepala SKPD adalah Surat Edaran Kepala Daerah perihal Pedoman Penyusunan RKA-SKPD setelah KUA dan PPAS disepakati bersama antara Kepala Daerah dan DPRD.

d) Penyusunan RAPBD

Setelah RKA-SKPD diterima oleh Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, selanjutnya menyampaikan kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk diteliti atau dibahas. Dalam membahas

RKA-SKPD oleh TAPD dilakukan bersama Kepala SKPD beserta staf yang terkait. Jika dalam pembahasan atau penelitian RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian dengan ketentuan yang berlaku, termasuk bentuk dokumen RKA-SKPD, maka Kepala SKPD bersama stafnya melakukan perbaikan dan selanjutnya diteliti kembali oleh TAPD untuk disetujui. Setelah RKA-SKPD selesai dibahas dan disetujui pada tingkat Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), maka seluruh RKA-SKPD disampaikan oleh TAPD kepada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah untuk dijadikan bahan dalam menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kabupaten Kapuas Hulu, sekaligus menyiapkan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Bupati Kapuas Hulu) tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kapuas Hulu untuk tahun anggaran berkenaan. Untuk menyusun Rancangan APBD atau disebut juga dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, RKA-SKPD yang sudah disetujui atau disahkan dimuat dalam format lampiran Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD sesuai bentuk yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD berikut lampirannya tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disusun oleh Badan Pengelolaan Keuangan Daerah disertai dengan Nota Keuangan disampaikan kepada Bupati oleh Sekretaris Daerah selaku Ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), dan selanjutnya Bupati menyerahkan Rancangan Peraturan

Daerah tentang APBD dimaksud kepada DPRD setelah disosialisasikan kepada masyarakat oleh Sekretaris Daerah. Sosialisasi dimaksud dilakukan dengan cara mengundang tokoh-tokoh masyarakat yang meliputi berbagai kalangan, seperti tokoh pemuda, tokoh pendidikan, lembaga swadaya masyarakat dan unsur masyarakat lainnya yang dianggap perlu. Sosialisasi dilakukan dengan cara mendiskusikan muatan Rancangan APBD yang sudah siap diserahkan untuk dibahas pada tingkat DPRD.

3. Tahap Pemilihan Alternatif

Dalam tahapan pemilihan alternatif ini, akan ditampilkan program prioritas dan penetapan pagu anggaran untuk masing-masing SKPD. Tabel berikut ini menjelaskan pagu anggaran masing-masing SKPD:

Tabel 4.13
Pagu Anggaran masing-masing SKPD

No	Uraian	Belanja	
		Tidak Langsung (Rp)	Langsung (Rp)
1	2	3	4
1,01	DINAS / KANTOR		
1	Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Sosial	2.141.551.000,00	4.950.000.000,00
2	Dinas Pertambangan dan Energi	1.415.419.000,00	12.370.000.000,00
3	Dinas Kesehatan	26.255.950.000,00	22.388.870.000,00
4	RSUD.Dr.Diponegoro Putussibau	8.513.250.000,00	14.518.297.000,00
5	Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika	2.608.017.000,00	5.446.086.000,00
6	Inspektorat Kabupaten Kapuas Hulu	1.637.693.000,00	4.530.000.000,00
7	Satuan Polisi Pamong Praja	2.284.146.000,00	3.300.000.000,00
8	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	816.153.000,00	2.583.000.000,00
9	Badan Kepegawaian Daerah	2.207.248.000,00	8.900.000.000,00
10	Kantor Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu	526.497.000,00	1.600.000.000,00
11	Sekretariat Daerah	8.396.180.000,00	45.503.587.500,00
12	Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga	180.551.570.000,00	59.491.938.500,00
13	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	1.936.903.000,00	11.029.709.000,00
14	Kantor Lingkungan Hidup	928.287.000,00	3.725.697.000,00
15	Badan Pengelola Perbatasan	1.343.457.000,00	2.500.000.000,00

16	Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi	2.353.495.000,00	5.970.894.000,00
17	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang	2.910.139.000,00	123.619.359.750,00
18	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	1.289.226.000,00	5.949.901.500,00
19	Dinas Perikanan	2.108.548.000,00	14.156.592.000,00
20	D P R D Kabupaten Kapuas Hulu	8.496.445.080,00	-
21	Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	866.739.000,00	-
22	Sekretariat DPRD	2.509.159.000,00	26.098.554.290,00
23	Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah	133.906.687.652,00	12.825.702.130,00
24	Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemerintahan Desa dan KB	5.144.656.000,00	11.297.180.000,00
25	Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan	7.228.917.000,00	12.805.653.500,00
26	Dinas Perkebunan dan Kehutanan	4.142.192.000,00	11.619.831.500,00
27	Dinas Bina Marga dan Pengairan	4.289.722.000,00	135.922.169.750,00
	JUMLAH	423.172.166.732,00	703.125.193.170,00

Sumber: DPPKAD Kab. Kapuas Hulu, 2014.

Pada tahap ini, perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Alternatif kebijakan ini didasarkan pada usulan yang diberikan oleh para pelaku kebijakan. Dalam hal seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Para pengambil kebijakan akan mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan, bagaimana dampak (untung-rugi) suatu alternatif kebijakan, bagaimana cara menerapkan alternatif. Setelah melakukan penelaahan yang sangat cermat, para pengambil kebijakan akan menetapkan salah satu alternatif kebijakan dari sejumlah alternatif yang ditawarkan para perumus kebijakan. Stiglitz (1998) menyatakan partisipasi warga merupakan *sine qua non* untuk kebijakan yang pro rakyat. Partisipasi warga dalam perencanaan dan penganggaran menjadi cara untuk memastikan pembangunan yang

berkeadilan terhadap rakyatnya. Sebab, perencanaan dan penganggaran adalah proses yang menentukan ke arah mana anggaran publik (APBN/APBD) telah memenuhi aspirasi rakyat. Namun, hingga saat ini partisipasi masyarakat masih menjadi masalah hampir diseluruh daerah. Di Kabupaten Kapuas Hulu permasalahan partisipasi masyarakat dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu masalah yang berkaitan dengan *input*, *proses* dan *output*. Pertama, masalah yang berkaitan dengan *input* terutama menyangkut keterlibatan masyarakat yang rendah sebagai dampak dari ketidaktahuan akan peran masyarakat dalam pembuatan keputusan, rendahnya tingkat pendidikan masyarakat dan kurangnya informasi yang dimiliki serta masih kuatnya budaya yang didominasi oleh yang di"tua"kan. Kedua, masalah yang berkaitan dengan proses, yaitu masih lemahnya system informasi dan dokumentasi di tingkat Kabupaten mengakibatkan kerumitan dan tidak efisiennya pelaksanaan kegiatan. Menurut teori yang dikemukakan oleh Talcott Parson ada 3 hal yang menjadi dasar pertimbangan dalam pengambilan kebijakan yaitu Stakeholder merupakan satu komponen yang menjadi dasar pertimbangan dalam pengambilan kebijakan. *Stakeholder* meliputi Masyarakat, LSM, SKPD, dan Pemerintah kabupaten. Lingkungan kebijakan. Kebijakan publik meliputi kebijakan keuangan, kebijakan ekonomi, kebijakan personil dan kebijakan energi.

Faktor-faktor yang menjadi dasar pertimbangan dalam penetapan APBD Kabupaten Kapuas Hulu yaitu :

a) Stakeholder

Stakeholder merupakan salah satu komponen yang sangat mempengaruhi pengambilan kebijakan dalam hal ini perencanaan sampai kepada penetapan perda APBD Kabupaten Kapuas Hulu. Stakeholder yang tak lain adalah LSM, SKPD, DPRD dan pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu merupakan satu kesatuan dari satu sistem yang saling menunjang dalam pelaksanaan penetapan APBD.

Dengan merujuk kepada dasar pertimbangan yang dikembangkan oleh Parson (2006), faktor yang menjadi dasar pertimbangan dalam penetapan APBD di Kabupaten Kapuas Hulu adalah Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu dalam hal ini adalah Bupati dan wakil Bupati terpilih sehingga dapat dikatakan bahwa yang menjadi dasar pertimbangan dalam perencanaan sampai kepada penetapan APBD di Kabupaten Kapuas Hulu adalah tidak terlepas dari peran Bupati dan perangkat pemerintah yang ada di Kabupaten Kapuas Hulu. Sehingga keberhasilan ataupun gagalnya perencanaan, perumusan dan implementasi dari kebijakan perda APBD Kabupaten Kapuas Hulu ditentukan oleh peran serta Kebijakan dari pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Kapuas Hulu (Sk) yang ditemui diruang kerjanya mengatakan:

“Proses penyusunan sebelum proses penetapan perda APBD, dibuat berdasarkan Visi dan Misi Bupati terpilih. Setelah penetapan perda APBD ditetapkan oleh DPRD, hasil penetapan ini diserahkan ke Provinsi untuk dilakukan evaluasi atau sinkronisasi antara program nasional dan program provinsi setelah disetujui oleh pemerintah provinsi maka ditetapkanlah APBD menjadi Perda APBD Kabupaten Kapuas Hulu”.
(wawancara, 20 Maret 2015)

b) Lingkungan Kebijakan

Lingkungan kebijakan merupakan salah satu dari faktor yang menjadi dasar pertimbangan, pengambilan kebijakan dalam hal ini penetapan perda APBD Kabupaten Barru. Perencanaan sampai kepada pengalokasian anggaran ditentukan oleh lingkungan kebijakan. Pembuat kebijakan tidak cukup waktu dalam memahami, mengetahui dan mempelajari bagian-bagian tertentu dari lingkungan atau konteks yang terjadi. Lingkungan membatasi ruang gerak sekaligus memberikan instruksi apa yang pembuat kebijakan dapat lakukan secara efektif.

c) Kebijakan keuangan

Selama ini kebijakan pengelolaan keuangan dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Kebijakan Pendapatan Daerah
- b. Kebijakan Belanja Daerah
- c. Kebijakan Penerimaan Daerah

Pada prinsipnya kebijakan Pemerintah Kabupaten dalam hal penerimaan daerah, antara lain :

- 1) Penyederhanaan sistem dan prosedur administrasi pemungutan dengan membangun ketaatan wajib pajak dengan pertumbuhan pengendalian dan pengawasan yang dibarengi dengan pertumbuhan kualitas, kemudahan, ketepatan dan kecepatan pelayanan dengan biaya murah.
- 2) Mendayagunakan kekayaan daerah yang belum dipisahkan sehingga menghasilkan pendapatan.

- 3) Meningkatkan koordinasi dan konsultasi pada Pemerintah Daerah dan Propinsi dalam rangka pertumbuhan bagi hasil dan dana perimbangan keuangan dari pemerintah tingkat atas. Memantapkan perencanaan penerimaan Daerah sesuai dengan potensi sumber-sumber pendapatan daerah yang sah.
- 4) Mengembangkan sumber-sumber penerimaan yang potensial
- 5) Memantapkan dan melakukan perbaikan system akuntansi pendapatan daerah
- 6) Mengoptimalkan penerimaan sumber-sumber pendapatan yang ada sesuai ketentuan perundangundangan dan dilakukan secara terencana sesuai kondisi perekonomian dengan memperhatikan kendala, potensi yang ada baik yang bersumber dari pendapatan asli daerah maupun yang bersumber dari penerimaan lainnya.

Dalam hal arah kebijakan Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu ekonomi dalam lingkup Kabupaten Kapuas Hulu menjadi salah satu dari indikator yang menjadi faktor pertimbangan oleh Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu dalam melakukan proses perencanaan sampai kepada proses penetapan perda APBD.

4. Tahapan Penetapan Kebijakan

Dalam pengambilan kebijakan, kita harus selalu memperkirakan diperolehnya hasil-hasil yang bersikap fisik (*physical proposition*) dan memperhatikan nilai-nilai dan kepentingan (*value & interest*) yang terpancar dari ide pengambilan kebijakan yang merupakan "*ethical proposition*". Dalam hal ini, lingkungan dan hubungan-hubungan yang terjalin akan membatasi dan menentukan pengambilan keputusan dalam pemilihan bentuk kebijakan itu.

RKA-SKPD yang telah disusun, dibahas, dan disepakati bersama antara Kepala SKPD dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) digunakan sebagai dasar untuk penyiapan Raperda APBD. Raperda ini disusun oleh pejabat pengelola keuangan daerah untuk selanjutnya disampaikan kepada kepala daerah. Suatu hal penting yang harus diperhatikan adalah sebelum disampaikan dan dibahas dengan DPRD, Raperda tersebut harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat yang bersifat memberikan informasi tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang direncanakan. Penyebarluasan atau sosialisasi tentang Raperda APBD ini dilaksanakan oleh Sekertaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah.

Hal ini sesuai yang dikatakan Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Kapuas Hulu (MZ) yang mengatakan:

"Aturan peraturan daerah yang diterapkan di Kabupaten Kapuas Hulu, ada perundang-undangan yang mengatur, eksekutif dan legislatif adalah mitra sejajar. Di dalam pembahasan Rancangan peraturan daerah menjadi perda dilakukan secara berkala. Sebelum masuk ke paripurna tingkat II, DPRD menjadwalkan yang namanya sosialisasi ke masyarakat, tujuannya untuk mendapatkan masukan-masukan masyarakat dan masyarakat sudah mengetahui akan ada peraturan daerah. Setelah sosialisasi mereka (DPRD) melihat apa perlu eksekutif melakukan masukan. Apabila DPRD masih menganggap kurang bahan atau masukan. DPRD memanggil pihak eksekutif untuk mendiskusikan untuk mendapatkan kesepakatan yang sama".(wawancara, 10 Maret 2015)

Raperda yang telah disusun dan disosialisasikan kepada masyarakat untuk selanjutnya disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun anggaran yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Pengambilan keputusan bersama ini harus terlaksana paling lambat 1(satu) bulan sebelum tahun anggaran dimulai. Atas dasar persetujuan bersama tersebut, Kepala Daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD yang harus disertai dengan Nota Keuangan. Raperda APBD tersebut antara lain memuat rencana pengeluaran yang telah disepakati bersama. Terkait dengan Penetapan APBD Kabupaten Kapuas Hulu yang disepakati bersama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu dengan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu, maka dalam tabel berikut ini dapat digambarkan ringkasan APBD Kabupaten Kapuas Hulu TA. 2014.

Tabel 4.14
Ringkasan APBD Kab. Kapuas Hulu TA. 2014

No Urut	Uraian	Jumlah
1	2	3
1.1	PENDAPATAN ASLI DAERAH	34.370.922.700,00
1.1.1	HASIL PAJAK DAERAH1)	10.333.500.000,00
1.1.2	HASIL RETRIBUSI DAERAH 1)	10.037.422.700,00
1.1.3	HASIL PENGELOLAAN KEKAYAAN DAERAH YANG DIPISAHKAN	7.000.000.000,00
1.1.4	LAIN-LAIN PENDAPATAN ASLI DAERAH YANG SAH	7.000.000.000,00
1.2	DANA PERIMBANGAN	1.023.852.180.000,00
1.2.1	BAGI HASIL PAJAK/BAGI HASIL BUKAN PAJAK	42.250.000.000,00
1.2.2	DANA ALOKASI UMUM	873.552.160.000,00
1.2.3	DANA ALOKASI KHUSUS	108.050.020.000,00
1.3	LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH	15.000.000.000,00
1.3.1	PENDAPATAN HIBAH	-
1.3.3	DANA BAGI HASIL PAJAK DARI PROVINSI 2)	15.000.000.000,00
1.3.4	DANA PENYESUAIAN DAN OTONOMI DAERAH	-
1.3.5	DANA BANTUAN KEUANGAN KEPADA PROVINSI/KABUPATEN/KOTA DAN PEMERINTAHAN DESA	-
	JUMLAH PENDAPATAN	1.073.223.102.700,00
2.	BELANJA DAERAH	1.098.985.672.446,00
2.1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	483.766.254.339,00
2.1.1	BELANJA PEGAWAI	366.205.429.339,00
2.1.4	BELANJA HIBAH	33.253.525.000,00
2.1.5	BELANJA BANTUAN SOSIAL	4.248.000.000,00
2.1.7	BELANJA BANTUAN KEUANGAN KEPADA PROVINSI/KABUPATEN/KOTA DAN PEMERINTAHAN DESA	75.359.300.000,00
2.1.8	BELANJA TIDAK TERDUGA	4.700.000.000,00
2.2.	BELANJA LANGSUNG	615.219.418.107,00

2.2.1	BELANJA PEGAWAI	30.298.809.400,00
2.2.2	BELANJA BARANG DAN JASA	262.858.578.313,00
2.2.3	BELANJA MODAL	322.062.030.394,00
	JUMLAH BELANJA SURPLUS/(DEFISIT)	1.098.985.672.446,00 (25.762.569.746,00)
3.	PEMBIAYAAN DAERAH	25.762.569.746,00
3.1	PENERIMAAN PEMBIAYAAN DAERAH	57.387.569.746,00
3.1.1	SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN TAHUN ANGGARAN SEBELUMNYA	57.387.569.746,00
	JUMLAH PENERIMAAN PEMBIAYAAN	57.387.569.746,00
3.2.	PENGELUARAN PEMBIAYAAN DAERAH	31.625.000.000,00
3.2.2	PENYERTAAN MODAL (INVESTASI) PEMERINTAH DAERAH	16.625.000.000,00
3.2.3.	PEMBAYARAN POKOK UTANG	15.000.000.000,00
	JUMLAH PENGELUARAN PEMBIAYAAN	31.625.000.000,00
	PEMBIAYAAN NETO	25.762.569.746,00
3.3.	SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN TAHUN BERKENAAN (SILPA)	-

Sumber: APBD Kab. Kapuas Hulu, 2014.

Raperda APBD ini baru dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah setelah pengesahan dari Gubernur. Tetapi apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah penyampaian Raperda APBD tersebut dilakukan dan Gubernur tidak mengesahkan Raperda tersebut maka Kepala Daerah berhak menetapkan Raperda tersebut menjadi Peraturan Kepala Daerah. Raperda APBD Kabupaten Kapuas Hulu yang telah disetujui dan Rancangan peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati, harus disampaikan dulu terlebih dahulu kepada gubernur untuk dievaluasi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja.

Evaluasi ini bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD Kabupaten Kapuas Hulu tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi atau peraturan lainnya. Hasil evaluasi ini sudah dituangkan dalam keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Bupati paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung diterimanya Raperda APBD tersebut Tahapan

terakhir adalah menetapkan Raperda APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi mejadi Peraturan Daerah tentang APBD. Paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Setelah itu Perda APBD ini disampaikan oleh Bupati kepada Gubernur paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal ditetapkannya.

Terkait dengan Proses Evaluasi Perda APBD, berikut hasil wawancara dengan Anggota Badan Anggaran DPRD Kabupaten Kapuas Hulu (AT) yang menegaskan bahwa:

”Setelah semua dibahas ditetapkanlah menjadi APBD. tetapi RAPBD yang telah disetujui oleh kita sebagai DPRD. Di bawa dulu ke provinsi dilakukan evaluasi untuk sinkronisasi antara program nasional dan program provinsi setelah disetujui hasil evaluasi provinsi maka, ditetapkanlah APBD menjadi perda APBD Kabupaten Kapuas Hulu ”.
(wawancara, 17 Maret 2015).

Berdasarkan pernyataan diatas, maka dapat dikatakan bahwa proses akhir dari Perda APBD adalah Evaluasi Perda APBD oleh Pemerintah Provinsi dalam hal ini Gubernur dan Kementerian Dalam Negeri sebelum Perda APBD tersebut di undangkan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Kapuas Hulu untuk diberlakukan. Sebagai *output* akhir dari tahapan proses formulasi kebijakan APBD oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014 yaitu berupa Peraturan Daerah Kabupaten Kapuas Hulu Nomor 16 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014. Selanjutnya setelah Perda APBD ini di undangkan dalam Lembaran Daerah, maka secara *legal formal* sudah sah untuk di implementasikan oleh Pemerintah Daerah melalui Satuan Kerja Perangkat Daerahnya.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pada tahap perumusan masalah, banyaknya masalah yang teridentifikasi didapat melalui Musrenbang dan melalui Reses DPRD. Tahap awalnya dimulai dari tahap bawah dengan melibatkan peran masyarakat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di tingkat desa, kecamatan hingga pembahasan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah di tingkat Kabupaten. Sehingga formulasi kebijakan ini dapat dikatakan bersifat *bottom up*.
2. Pada tahap Agenda Kebijakan, masalah-masalah yang sudah diidentifikasi melalui Musrenbang kemudian dibahas berdasarkan tingkat urgensi prioritas atau tidak. Masalah tersebut harus disesuaikan dengan RPJMD dan RKPD dan selanjutnya disetujui dan disepakati bersama oleh Pemda dan DPRD untuk menjadi program prioritas utama yang tertuang dalam Nota Kesepakatan Kebijakan Umum Anggaran dan Penetapan Pagu Anggaran Sementara (KUA-PPAS).
3. Pada tahap pemilihan alternatif kebijakan, berdasarkan pada KUA-PPAS, maka Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA-SKPD) dan selanjutnya usulan RKA-SKPD tersebut dibahas atau di Asistensi oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dengan melakukan penyesuaian terhadap RPJMD, RKPD dan KUA-PPAS serta mempertimbang dampak (untung-rugi) terhadap kebijakan dalam program dan kegiatan yang usulkan oleh SKPD.

4. Pada tahap Penetapan Kebijakan, selanjutnya yaitu pembahasan bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama terhadap RAPBD Kab. Kapuas Hulu. Pada tahap ini terjadi benturan kepentingan antara DPRD sebagai lembaga wakil rakyat yang syarat dengan kepentingan politik dan mengatasnamakan aspirasi rakyat dengan perencanaan yang telah disusun oleh Pemerintah Daerah. Walaupun terjadi tarik-ulur kepentingan, *output* akhir formulasi kebijakan yaitu produk hukum berupa Peraturan Daerah Kabupaten Kapuas Hulu Nomor 16 Tahun 2013 tentang APBD Tahun Anggaran 2014 dengan jumlah dana Rp. 1.098.985.672.446,00 tetap ditetapkan sesuai dengan jadwal pada tanggal 30 Desember 2013.

B. Saran

1. Pada tahapan perumusan masalah, data usulan masalah yang diperoleh melalui Musrenbang agar dilakukan *cross check* kebenaran dan kesesuaian terhadap usulan aspirasi masyarakat yang di dapat melalui *Reses* DPRD, sehingga masalah tersebut tidak terkesan mengada-ada dan syarat kepentingan politis.
2. Dalam tahapan agenda kebijakan, Nota Kesepakatan KUA-PPAS antara Bupati dan DPRD harus sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan serta mengacu kepada RPJMD dan RKPD yang telah ditetapkan bersama, sehingga program dan kegiatan yang dituangkan dalam APBD hasilnya dapat terukur secara jelas.
3. Dalam pemilihan alternatif kebijakan, agar memperhatikan norma dan prinsip anggaran yaitu; Transparansi dan Akuntabilitas, Disiplin Anggaran, Keadilan Anggaran, Efisien Efektifitas Anggaran, serta Format Anggaran, sehingga

- RKAS-SKPD benar-benar kebutuhan prioritas masyarakat dan dapat dipertanggung jawabkan;
4. Dalam Tahap Penetapan Kebijakan, proses penetapan APBD Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014, sebaiknya Pemerintah Daerah mempunyai dukungan data yang valid terkait program dan kegiatan yang telah disusun sesuai perencanaan agar DPRD dapat memahami secara jelas mana program prioritas dan bukan prioritas untuk pengalokasian dana dalam APBD, sehingga dapat menghasilkan program-program yang berguna untuk mensejahterakan masyarakat dan membangun Kabupaten Kapuas Hulu lebih baik.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abidin, S. Z. (2004). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Agustino, L. (2012). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Anderson, J.E. (1984). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Arikunto, S. (2000). *Prosedur Penelitian*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Bastian, I. (2006). *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga.
- Chandler, R.C & J.C. Plano. (1988). *The Public Administration*. Edisi Ke-2. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO Inc.
- Dimock, M. E and Dimock, G. O. (1992). *Administrasi Negara : Terjemahan*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Dye T. R. (1987). *Understanding Public Policy Making*. New York-Holt: Rinehart & Winston.
- Faisal, S. (2008). *Format-format Penelitian Sosial*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Halim, A. (2007). *Akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi Ketiga. Jakarta: Salemba Empat.
- Hasan, M. I. (2002). *Pokok-pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hidayat, A. (2011). *Analisis Politik Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Sistem Penganggaran Daerah di Indonesia Pasca Reformasi*. *Pandecta*. Volume 6.
- Islamy, M. I. (1988). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Janice, Mc. Drury. (1999). *Collaborative Group Analysis of Data*.
- Kartiwa, A. (2006). *Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan "good governance"*. Pusat Informasi Proses Legislasi Indonesia.

- Keban, Y. T. (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Jakarta : Gava Media.
- Marbun, S. F. (2001). *Dimensi-dimensi pemikiran hukum administrasi negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Misdayanti dan Kartasapoetra. (1993). *Fungsi Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara
- Moleong, J. L. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Nawawi, H. (2001). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nazir. (1999). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nasucha, H. (2004). *Reformasi Administrasi Publik : Teori dan Praktek*. Jakarta : Grasindo.
- Parsons, W. (2006). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Pasolong, H. (2008). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Rosenbloom, D.H & Kravchuk, R.S. (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Laws in The Public Sector*. New York : Mc. Graw. Hill.
- Saefullah, A. D. (2009). *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik , Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*, Bandung LP3AN FISIP UNPAD.
- Saragih, J. P. (2003). *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Sarundajang. (2001). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta Penerbit Sinar Pustaka
- Sunarno, S. (2009). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar grafika.
- Sundarso, Dkk. (2010). *Teori Administrasi*. Jakarta: Universitas Terbuka.

Wahab, S.A. (2012). *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Wasistiono, S. (2005). *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: Fokusmedia.

Welsch, G.A. (2000). *Anggaran Perencanaan dan Pengendalian Laba*. Buku 2. Terjemahan oleh Prwatiningsih Maudi Warau. Jakarta: Salemba Empat.

Winarno, B. (2007). *Kebijakan Publik, Teori Dan Proses*, Yogyakarta: media Perssindo.

B. Karya Ilmiah

Ilham, A. (2013). *Hubungan Legislatif Eksekutif dalam Proses Pembuatan Perda APBD Tahun 2013 di Provinsi Sulawesi Selatan*. Makassar: Skripsi Universitas Hasanuddin.

Purnawati, D. (2012). *Formulasi Kebijakan Pengalokasian Anggaran (earmarked) Pajak Penerangan Jalan untuk Penerangan Jalan Umum di Kota Depok*. Jakarta: Skripsi Universitas Indonesia.

Stiglitz, J. E. (1998). *Toward a New Paradigma for Development; Strategies, Policies and Process*. Jurnal.

Susila, S. B. (2013). *Aktor Dalam Formulasi Kebijakan Anggaran studi Kasus Pembahasan APBD DKI Jakarta Tahun Anggaran 2013*. Jakarta: Tesis Universitas Indonesia.

C. Peraturan Perundang-undangan:

Sekretariat MPR. (2002). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta : Sekretariat MPR.

Sekretariat Negara. (2004). *Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Sekretariat Negara.

Sekretariat Negara. (2004). *Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta : Sekretariat Negara.

Sekretariat Negara. (2009). *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*. Jakarta: Sekretariat Negara.

Sekretariat Negara. (2003). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*. Jakarta: Sekretariat Negara.

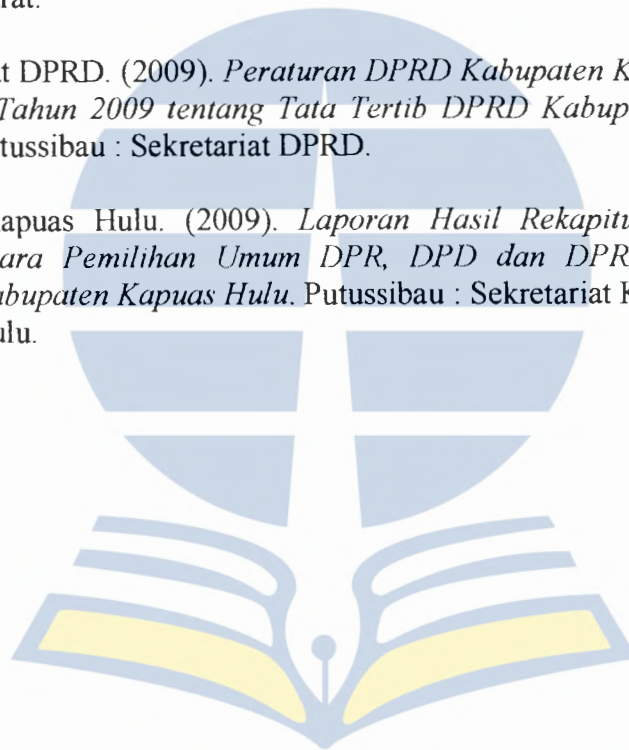
Sekretariat Negara. (2004). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*. Jakarta: Sekretariat Negara.

Sekretariat Negara. (2011). *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta : Sekretariat Negara.

Biro Hukum. (2009). *Keputusan Gubernur Kalimantan Barat No.526 Tahun 2009 tentang Pengesahan dan Pengangkatan Anggota DPRD Kab. Kapuas Hulu*. Pontianak : Biro Hukum Setda Propinsi Kalimantan Barat.

Sekretariat DPRD. (2009). *Peraturan DPRD Kabupaten Kapuas Hulu Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Kapuas Hulu*. Putussibau : Sekretariat DPRD.

KPUD Kapuas Hulu. (2009). *Laporan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009 di Kabupaten Kapuas Hulu*. Putussibau : Sekretariat KPUD Kab. Kapuas Hulu.



PEDOMAN WAWANCARA

A. Perumusan Masalah.

- (1) Masalah apa saja yang ada di Kabupaten Kapuas Hulu yang perlu mendapat perhatian DPRD Kab. Kapuas Hulu.
 - a. Bidang Pekerjaan Umum;
 - b. Bidang Kesehatan;
 - c. Bidang Pendidikan;
 - d. Bidang Pertanian dan Peternakan;
 - e. Bidang Perikanan;
 - f. Bidang Perkebunan dan Kehutanan;
 - g. Bidang Perbatasan.
 - h. Bidang Transmigrasi dan Sosial;
- (2) Bagaimana cara DPRD mendapatkan daftar masalah di Kabupaten Kapuas Hulu.
- (3) Bagaimana kualitas usulan masalah masyarakat, baik yang disampaikan melalui Musrenbang maupun Reses DPRD.

B. Penyusunan Agenda Kebijakan.

- (1) Masalah apa saja yang menjadi prioritas masuk ke APBD Kabupaten Kapuas Hulu.
- (2) Usulan mana yang lebih dominan jadi prioritas di APBD, apakah Pemerintah Daerah atau DPRD?
- (3) Apa hambatan usulan masyarakat tidak tertampung dalam APBD.

C. Pemilihan Alterbatif Kebijakan.

- (1) Bagaimana proses negosiasi antara DPRD dan Pemda dalam penetapan program prioritas.
- (2) Bagaimana proses negosiasi antara DPRD dan Pemda dalam Penetapan KUA-PPAS.
- (3) SKPD mana saja yang menjadi prioritas kebijakan.

D. Penetapan Kebijakan.

- (1) Bagaimana proses akhir penetapan APBD Kab. Kapuas Hulu?

- (2) Kapan Penetapan APBD.
- (3) Apakah disetujui atau tidak oleh DPRD.
- (4) Apa saja kendala dalam proses penetapan akhir APBD antara DPRD dengan Pemda.

