

## MODEL KEBIJAKAN POLITIK PEMERINTAH LOKAL DALAM PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi Pada Lembaga Legislatif Kabupaten Grobogan)

Tri Lestari Hadiati<sup>1</sup> & Agus Siswanto<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dosen FISIP UNTAG Semarang, liestarihadiati@g.mail.com

<sup>2</sup> Mahasiswa MAP, agussiswanto6677@gmail.com

### Abstrak

Kebijakan politik pemerintah lokal dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merupakan Rencana Keuangan Tahunan (RKT) yang disusun oleh pemerintah daerah setempat dan disetujui bersama oleh Kepala Daerah (KDH) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ada kendala tertentu seperti timbulnya dominasi eksekutif atau dominasi legislatif dalam merancang, membahas dan menyetujui APBD tersebut. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis model kebijakan politik pemerintah lokal (Kabupaten Grobogan) dalam menetapkan APBD. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang analisisnya berbentuk deskriptif. Peneliti menggunakan pendekatan naturalistik dan yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisis data melalui empat tahapan yaitu pengumpulan informasi, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian ini menyimpulkan model kebijakan politik dominasi eksekutif yang terjadi di Kabupaten Grobogan. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa kebijakan politik yang dijalankan DPRD Kabupaten Grobogan yang memiliki kewenangan menyetujui penetapan RAPBD, juga kewenangan untuk menolak usulan RAPBD melalui fraksi-fraksi yang ada di DPRD. Namun penolakan tersebut tidak pernah terjadi selama masa penelitian ini (2021-2022). Sekalipun hal ini dapat dilakukan ketika DPRD memiliki data valid mengenai penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Hubungan posisi dan peran yang bersifat *diametrical* ini karena ada konsekuensi hukum apabila RAPBD ditolak DPRD. Akibat hukumnya adalah pelaksanaan kegiatan pemerintahan di instansi tidak dapat terlaksana dengan baik dan berakibat fatal pula terhadap pembangunan yang melambat di wilayahnya. Namun yang terjadi akhirnya DPRD melalui rapat paripurna, sekalipun dengan berat harus memberikan persetujuan penetapan APBD yang kurang memperhatikan kemanfaatan untuk masyarakat.

**Kata kunci:** kebijakan politik, pemerintah lokal, dominasi eksekutif, dominasi legislative, hubungan diametrical, APBD.

### Abstract

*The political policy of the local government in establishing the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD), is an Annual Financial Plan (RKT) prepared by the local regional government and jointly approved by the Regional Head (KDH) and the Regional People's Representative Council (DPRD). There are certain obstacles such as the emergence of executive dominance or legislative domination in designing, discussing and approving the APBD. The purpose of this study is to analyze the political policy model of the local government (Grobogan Regency) in determining the APBD. This study uses a qualitative method whose analysis is descriptive. Researchers use naturalistic and normative juridical approaches. The data used are primary and secondary data. Data collection techniques using interviews, observation and documentation. Data analysis techniques go through four stages, namely gathering information, data reduction, data presentation, and drawing conclusions. The results of this study conclude the political policy model of executive domination that occurred in Grobogan Regency. Facts on the ground show that the political policies implemented by the Grobogan Regency DPRD have the authority to approve the RAPBD determination, as well as the authority to reject the proposed RAPBD through the factions in the DPRD. However, this rejection never occurred during the research period (2021-2022). Even if this can be done when the DPRD has valid data regarding irregularities committed by the Regional Government. This diametrical position and role relationship is because there are legal consequences if the RAPBD is rejected by the DPRD. The legal consequence is that the implementation of government activities in the institution cannot be carried out properly and it will also have fatal consequences for slowed development in its territory. However, in the end, the DPRD, through a plenary meeting, even though it was difficult, had to give approval for the determination of the APBD, which paid little attention to benefits for the community.*

**Keywords:** political policy, local government, executive domination, legislature domination, diametrical relationship, APBD.

## I. PENDAHULUAN

Fenomena sosial politik yang terjadi pada masa sekarang yaitu ini masih banyak daerah yang belum dapat menyelesaikan APBD-nya sendiri secara tepat waktu (*on time*), sehingga memberikan dampak yang buruk pada pelaksanaan program kegiatan pembangunan. Hal inilah yang dapat mempengaruhi kinerja pelayanan publik terhadap masyarakat, dan kinerja pemerintah kurang maksimal dilihat dari pencapaian visi misinya.

Dalam kenyataan lainnya terdapat persepsi yang kuat yang berkembang di masyarakat (*public opinion*), bahwa proses perumusan kebijakan politik penetapan APBD hingga ditetapkannya dalam Perda, tidak memakai prinsip-prinsip yang dianut di dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), namun lebih banyak dirancang atas dasar kepentingan para aktor pembuat kebijakan dan aparat Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD (*policy maker*) baik kepentingan individual, kelompok, dan partai serta kroninya.

Proses perumusan kebijakan APBD di Kabupaten Grobogan yang demikian, menyebabkan kepentingan masyarakat menjadi terabaikan, terutama yang berkenaan dengan upaya pengurangan dan pengentasan kemiskinan di wilayah pemerintah lokal. Selain itu APBD dinilai tidak memiliki sinkronisasi maupun keberlanjutan dengan RPJMD.

Analisa pembahasan dalam penelitian ini akan dibatasi pada bagaimana model kebijakan politik pemerintah lokal (selaku lembaga eksekutif) dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan bagaimana pula hubungan pada posisi dan peran DPRD (selaku lembaga legislatif) dalam penetapan APBD tersebut.

## 2. METODE

Penelitian ini merupakan sebuah penelitian yang bersifat deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang menggambarkan model kebijakan politik pemerintah lokal, peran dan posisi dalam hubungannya dengan DPRD pada waktu penetapan APBD lokal. Pendekatan utama yang dipakai dalam penelitian ini adalah bersifat naturalistik dan yuridis formal.

Pendekatan naturalistik menafsirkan fenomena budaya aktor politik (*policy maker*) dalam suatu lembaga (Kepala Daerah dan DPRD) apa adanya, tanpa melakukan *setting* lokasi, dengan tidak memanipulasi atau mengontrol akan tetapi lebih menekankan *logic in action*. Peneliti menempatkan diri sebagai instrumen penelitian artinya turun langsung ke lokasi pada saat berlangsungnya proses penelitian.

Pendekatan secara yuridis normatif yaitu peneliti berupaya mencari logisnya aturan hukum yang berlaku, karena hukum merupakan gejala normatif yang bersifat otonom dan lebih fokus pada *law in books*. Sumber data yang peneliti gunakan meliputi data sekunder dan data primer.

Analisis data di lakukan dengan memakai metode kualitatif. Penggunaan metode kualitatif memberikan hasil analisis yang kuat untuk menjawab pertanyaan dan tujuan penelitian. Hasil-hasil studi kepustakaan dan hasil wawancara menjadi *important point* untuk menyimpulkan pertanyaan penelitian. Penelitian-penelitian terdahulu juga menjadi bahan acuan untuk menambah lengkapnya data dalam menyelesaikan analisis penelitian ini.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1 Perkembangan Otonomi Daerah

Pelaksanaan Kebijakan Politik Otonomi Daerah (Otda) masih dapat dikatakan baru dan terjadi pada dasawarsa terakhir ini, sesudah dimulainya era reformasi birokrasi dan sebelumnya belum pernah atau tidak pernah dilaksanakan di daerah di seluruh wilayah Indonesia.

#### a. Masa Penjajahan Belanda

Otonomi Daerah ini dilaksanakan karena kekuasaan pada pemerintah lokal masih bersifat kedaerahan dan terpisah menjadi "semacam" kerajaan yang lebih kecil. Pada saat itu masih diperkuat dengan budaya sistim monarki, Hal ini yang membuat distribusi atau pembagian kekuasaan dalam bentuk Otonomi Daerah yang sederhana sekalipun masih asing.

Pada masa Belanda awal Otonomi Daerah (Otda) dan desentralisasi dalam bingkai NKRI, pelaksanaan Otda masih bersifat monopolistik dan sentralistis serta otoriter. Semua kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif menyatu pada diri Kepala Daerah, yang menjadi jenderal dan berlaku wakil raja Belanda. Pemerintahan Hindia Belanda kemudian membagi wilayah

administratifnya untuk menerapkan dekonsentrasi yang biasa disebut *gewesten*, *afdelingan*, *onderafdelingan* [R. Rauf, 2008] .

Sekitar tahun 1903 pemerintahan Belanda telah menjelaskan suatu *Wethoudende Decentralisatie van het bestuur in Nederlandsch Indie* atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Decentralisatiewet*. UU Desentralisasi 1903 yang tersebut di atas memiliki makna bahwa daerah bisa membentuk daerah otonom sendiri dan lembaga perwakilan seperti Dewan di luar lembaga otonom yang ada sebelumnya yaitu *Swapraja* dan desa yang berdasarkan hukum adat setempat. Bersamaan dengan berkembangnya desentralisasi itu pemerintahan Belanda mengembangkan politik etis dalam mengembangkan daerah otonom [S. Anggara, 2015].

#### **b. Masa Reformasi**

Di era reformasi, perwujudan Otonomi Daerah (Otda) yaitu merupakan pelimpahan segala kewenangan dan tanggung jawab semula dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Ada 2 hal penting dalam pelaksanaan Otonomi Daerah ini:

- a. Otonomi Daerah sebelum diberlakukan, seluruh pemerintahan daerah di Indonesia menerima begitu saja program dari pemerintah pusat sehingga muncul keseragaman program di setiap daerah dan tidak terjadinya pemerataan pembangunan. Pembangunan infrastruktur yang terjadi hanya dipusat saja dan tidak pas dan relevan, sesuai dengan kebutuhan rakyatnya.
- b. Otonomi Daerah setelah diberlakukannya, P e m d a mulai memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri, karena pemerintah daerah lebih mengetahui tentang kebutuhan dan pembangunan daerahnya dibandingkan dengan pemerintah pusat, yang mengatur banyak daerah sehingga tidak pas dan relevan dalam melaksanakan kebutuhan dan pembangunan daerah [Faisal and A. H. Nasution, 2016].

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Regulasi pada pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, Undang- Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah [Faisal and A. H. Nasution, 2016].

UU Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda, menjelaskan pengertian otda adalah kewenangan daerah otonom untuk mengurus urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat. NKRI sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, mulai memberikan keleluasaan kepada Pemda untuk menyelenggarakan otda. Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam pembentukan daerah otonom dan penyelenggaraan otda ditujukan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan.

Pelaksanaan otda secara konseptual di Indonesia berlandaskan tiga tujuan utama yaitu tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Tujuan secara politik dalam pelaksanaan otda diantaranya adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Universitas Brawijaya dan Badan Pengkajian MPR RI, 2018].

Tujuan secara administratif yang ingin diraih dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah menjadikan adanya pemberian urusan-urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah, termasuk sumber keuangan serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan di daerah. Sementara itu tujuan secara ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otda di Indonesia adalah terwujudnya peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Dalam konsep otda, pemerintah dan rakyat di suatu daerah memiliki peranan dan posisi yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerah lokalnya masing-masing. Hal ini terutama disebabkan karena dalam otda terjadi peralihan dan perubahan kewenangan, yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintahan daerah masing-masing [Universitas Brawijaya dan Badan Pengkajian MPR RI, 2018].

Dalam rangka memenuhi tujuan dilaksanakan otda, ada beberapa faktor penting yang perlu diperhatikan, antara lain:

- Faktor manusia (*SDM-Man*) yaitu kepala daerah beserta jajaran dan pegawai, seluruh anggota lembaga legislatif dan partisipasi rakyatnya.
- Faktor keuangan daerah (*Sumber Daya Pendanaan-Money*), berupa dana perimbangan dan pendapatan asli daerah.
- Faktor manajemen organisasi (*Sumber Daya Manajemen-Executive*) atau birokrasi yang ditata secara efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan pengembangan daerah lokal [ P. I. Amanda, 2016].

*“Ide pelaksanaan otda adalah gagasan yang luar biasa “berani” yang menjanjikan kemajuan kesejahteraan kehidupan rakyat yang meningkat lebih baik. Namun dalam realitasnya gagasan tersebut berjalan tidak sesuai dengan apa yang dibayangkan semula yaitu kemajuan rakyat kesejahteraan, karena rakyat kenyataannya masih banyak yang miskin” (sumber: Informan 2).*

*“Perwujudan otda di Indonesia pada gilirannya harus berhadapan dengan sejumlah tantangan yang berat untuk menggapai cita-cita Negara yang sejahtera adil makmur, cukup papan, cukup pangan, dan cukup sandang, sebagai kebutuhan primer minimal yang harus dipenuhi pemerintah lokal. Tantangan dalam pelaksanaan otda tersebut datang dari berbagai aspek kehidupan masyarakat, diantaranya adalah tantangan di bidang hukum, seperti peraturan baru dan sosial budaya masyarakat yang masih tradisional” (sumber: Informan 3).*

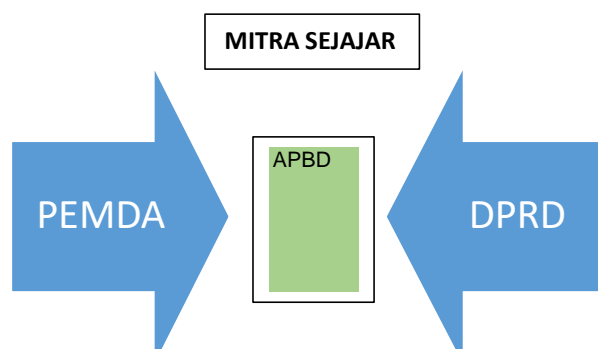
Perwujudan otda di Indonesia dimulai segera setelah “angin sejuk” reformasi berhembus di Indonesia, dalam suasana *euphoria* reformasi serta dalam situasi krisis ekonomi sedang melanda kesejahteraan rakyat yang terpuruk, Negara Indonesia melalui Pemerintah Pusat, akhirnya membuat suatu **Kebijakan Politik** berupa keputusan pemberlakuan dan pelaksanaan otda di Indonesia.

### 3.2 Tiga Model Kebijakan Politik Otonomi Daerah (Otda)

Mencermati UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda sebagaimana sudah diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 (UU Pemda), menyebabkan perubahan didalam model kebijakan politik pengaturan dan sistem pemerintahan daerah. Ada tiga model kebijakan politik seperti berikut ini.

#### a. Model Mitra Sejajar

UU Pemda tersebut merumuskan bahwa DPRD dan Kepala Daerah berposisi dan berperan sebagai pengelola pemerintahan lokal yang diberi amanat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan. DPRD dan Kepala Daerah berposisi dan berperan sebagai mitra sejajar dan setara, namun mempunyai fungsi yang berbeda, seperti gambar 1 berikut ini.



Gambar 1. Hubungan Pemda & Dewan yang demokratis

Selaku Kepala Daerah menjalankan fungsi pelaksanaan sesuai Peraturan Daerah (Perda) dan kebijakan politik Daerah. Sementara itu DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda (*legislation*), anggaran (*budgeting*) dan pengawasan (*controlling*). Dalam pembentukan Perda menurut UU 23 tahun 2014, kebijakan politik harus selalu di bawah pengawasan Pemerintah Pusat, dalam hal ini

Presiden sebagai penanggung jawab akhir seluruh pengelolaan pemerintahan secara nasional. Dalam mengelola Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur pengelola Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukuplah diatur dalam UU 23 Tahun 2014 secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi [Asshiddiqie, 2006].

Pergeseran suatu paradigma kebijakan politik (*political policy*) pengelolaan keuangan negara kepada pemerintah lokal, memotivasi untuk lebih memperhatikan, mengutamakan kebutuhan juga kepentingan rakyat setempat, bukan sebaliknya mengutamakan kepentingan serta kebutuhan individu, pemimpin, partai dan kroninya.

Kebijakan Politik menurut Budiarto dkk (2014) merupakan keputusan yang dikeluarkan pemerintah untuk mengelola dan melaksanakan bentuk kekuasaan dan merupakan pembagian kekuasaan dalam masyarakat lokal. Kebijakan Politik demikian dibentuk untuk :

- Menyelesaikan konflik dengan damai dan sah dalam lembaga.
- Menjamin terlaksananya perubahan secara damai pada suatu masyarakat yang sedang berubah secara cepat.
- Menyelenggarakan suatu pergantian pemimpin (*struggle for power*) secara teratur.
- Membatasi penggunaan kekerasan sampai batas minimum.
- Mengakui serta menganggap wajar keberagaman/ kebhinekaan.
- Menjamin keadilan semua orang

Kebijakan politik tersebut karena itu menuntut penataan keuangan yang transparan, partisipatif dan akuntabel,serta mandiri, dimana setiap input tertentu harus menghasilkan output tertentu. Diharapkan juga mampu memaksimalkan *outcome*, memberikan *benefit* yang lebih luas, dan menghitung resiko *impact*-nya. Keluaran atau output dari kegiatan ataupun programnya harus sesuai dengan Rencana Keuangan Tahunan (RKT). Anggaran yang telah digunakan dapat dihitung baik secara kuantitas maupun secara kualitasnya dapat terukur.

Mencermati regulasi pada Pasal 65 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 huruf d, mengenai fungsi Kepala Daerah, bertugas untuk:

- Merumuskan dan mengajukan rencana Perda tentang APBD,
- Merancang Peraturan Daerah tentang perubahan APBD, dan
- Merancang Perda tentang pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD.

Dalam penyusunan anggaran RKT berbasis kinerja harus dipahami mengenai makna, baik RKT secara statis maupun RKT dinamis, yaitu:

- **RKT secara dinamis** setiap input tertentu harus diperhitungkan berapa output yang dapat dicapai dari input tersebut. Capaian kinerja berdasarkan indikator tertentu harus menjadi pertimbangan utama, untuk itu analisis standar belanja perlu dibuat dengan mengacu pada standar satuan harga untuk mencapai prestasi kerja berdasarkan standar pelayanan minimal (khusus untuk urusan pemerintahan yang bersifat wajib).
- **RKT secara teknis** penyusunan anggaran berbasis kinerja harus mengikuti mekanisme yang memadukan antara perencanaan dan penganggaran dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, pendekatan penganggaran terpadu, dan pendekatan prestasi kerja.

Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, secara normatif juga harus mengikuti asas, fungsi utama anggaran, dan paradigmanya [Lucia, 2013], penjelasannya seperti berikut:

- **Anggaran secara normatif** perencanaan mulai dari RPJP-D, RPJM-D sampai ke RKP-D
- **Anggaran secara teknis** RKA ini meliputi RKA-SKPD dan RKPA-PPKD/SKPKD.

Dalam RKA (SKPD dan PPKD) secara format merujuk pada struktur APBD yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan, fungsi keuangan, organisasi, program dan kegiatan.

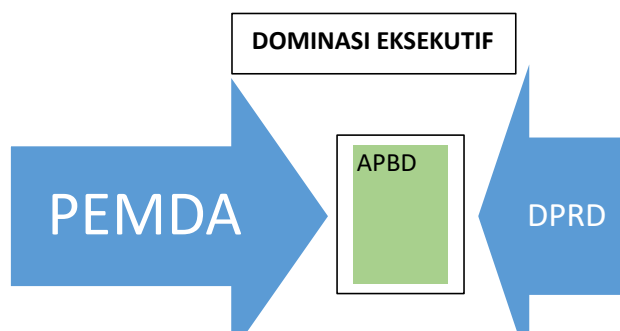
### b. Model Dominasi Eksekutif

Anggaran dapat dilihat melalui dua arti yaitu pertama arti **etimologis** (asal kata) anggaran bermakna perkiraan. Kedua arti **dinamis** yang dimaksud dalam anggaran sebagai berikut:

- Rencana keuangan Pemda yang berarti pemakaian sumber-sumber yang tersedia untuk memenuhi aspirasi rakyat menuju penciptaan kehidupan rakyat yang lebih baik di masa yang akan datang,
- Rencana keuangan Pemda guna membangun perikehidupan rakyat yang makin berkembang dan dinamis serta modern,
- Rencana keuangan Pemda merupakan proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk uang dan dinilai secara kuantitatif,
- Rencana keuangan Pemda yang pada setiap penyusunan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja aparat (*outcome and output*) disebut anggaran kinerja. [Asshiddiqie, 2010].

Dalam membangun pola hubungan yang ideal dan dalam sistem yang demokratis antara legislatif maupun eksekutif, dalam arti terbentuknya sebuah keseimbangan posisi dan peran antara “Duo” lembaga tersebut, sangat tergantung pada sistem politik yang dibangun.

Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara legislatif dan eksekutif akan semakin membaik menjadi seimbang, setara, posisi dan perannya dapat sejajar sehingga akan menjadi **mitra** dalam membangun daerahnya (lihat gambar 1). Sebaliknya jika semakin tidak demokratis sistem politik dalam sebuah negara, maka muncul posisi dan peran lembaga yang tercipta menjadi dua kemungkinan, yaitu **dominasi eksekutif** (seperti gambar 2), yang menciptakan rezim otoriter dan **dominasi legislatif** (seperti gambar 3) yang menciptakan anarki politik [T.W.Utomo, 2021].



Gambar 2. Hubungan Pemda & Dewan yang tidak demokratis

Fungsi DPRD pada dasarnya sebagai wakil rakyat diantaranya adalah sebagai pembentuk regulasi adalah fungsinya *an sich* selaku badan perwakilan rakyat. Badan inilah yang secara sah dan konstitusional membentuk citra demokratis pemerintah, sekaligus penentu citra stabilitas politik Negara pada suatu masa tertentu.

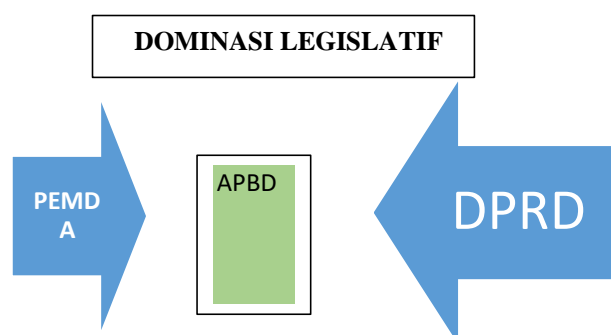
*Dewan di Kabupaten Grobogan sebagai Lembaga Legislatif boleh jadi menjadi perwakilan yang terlalu pasif dan jarang memberikan koreksi atau mengingatkan pihak eksekutif. Waktu 3 bulan yang diberikan UU tak dapat dimanfaatkan dengan baik, untuk mengkaji usulan anggaran apemerintah. Jika hal ini terus terjadi selama 5 tahun, boleh jadi justru mereka lama kelamaan akan dapat kehilangan legitimasinya (sumber: Informan 1).*

Berdasarkan hal tersebut dapat dirumuskan intisarinya bahwa dominasi eksekutif Pemda Kabupaten Grobogan, terutama Kepala Daerah atau Bupati lebih kuat dalam hubungan posisi dan peran dalam penetapan APBD, yang seharusnya setara sebagai mitra, (lihat gambar 2).

### c. Model Dominasi Legislatif

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, bahwa semakin tidak demokratis sistem politik suatu negara, maka ada kemungkinan besar dan kecenderungan munculnya posisi dan peran lembaga yang

tercipta menjadi dua pola kejadian (*two patterns of events*), yaitu dominasi eksekutif (seperti gambar 2), yang menciptakan rezim otoriter dan dominasi legislatif (seperti gambar 3) yang menciptakan anarki politik [T W.Utomo, 2021].



Gambar 3. Hubungan Pemda & Dewan yang tidak demokratis

Namun berdasarkan penuturan narasumber (*Informan 1 & Informan 2*) bahwa dominasi legislatif terhadap Pemda Kabupaten Grobogan, terutama terhadap Kepala Daerah atau Bupati tidak terjadi, terutama dalam hubungan posisi dan peran pada penetapan APBD, yang seharusnya setara.

### 3.3 Pemerintah Lokal Dalam Perumusan APBD

Dalam narasi pasal-pasal Undang-Undang Pemda dinyatakan dengan tegas bahwa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan langsung antar pemerintah dan dengan pemerintah lainnya (interaksi dan interelasi). Hubungan langsung tersebut seperti hubungan kewewenangan, keuangan daerah, pelayanan umum masyarakat, sumber daya alam, dan sumber daya manusia dan lainnya.

Penyelenggaraan sistem pemerintahan secara luas itu, berpedoman pada dua asas, yaitu:

- a. Asas Keahlian atau Asas Fungsional, yaitu suatu asas yang menghendaki tiap urutan kepentingan umum diserahkan kepada para pakar untuk diselenggarakan secara fungsional;
- b. Asas Kedaerahan yaitu asas ini di tempuh dengan cara dan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi [Asshiddiqie, 2006].

APBD itu sebagai Rencana Keuangan Tahunan (RKT) Pemda yang ditelaah bersama dan disepakati bersama oleh Pemda selaku pihak eksekutif dan DPRD selaku pihak legislatif, dan selanjutnya ditetapkan dengan Perda. Suatu RKT Pemda, secara ideal dalam APBD termuat semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah lokal yang dapat dinilai dengan rupiah termasuk segala macam kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.

Keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Perumusan keuangan di daerah sudah melalui sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD, sebagai RKT Pemda. APBD ditetapkan setiap tahun dengan Perda, yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemda dan DPRD. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Perumusan APBD dilakukan dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Penyusunan APBD secara umum, terdiri dari 6 tahapan, pertama Perumusan Kebijakan Umum APBD (KUA); kedua Perumusan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS); ketiga Persiapan Surat Edaran (SE) KDH tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA SKPD); keempat Persiapan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) APBD; kelima Perumusan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Ranper KDH) mengenai

Penjabaran APBD; dan keenam Evaluasi sekaligus penetapan Ranperda APBD dan Ranper KDH mengenai Penjabaran APBD.

*“Kepala Daerah dengan latar belakang yang dimiliki (seperti pendidikan, pelatihan ketrampilan yang dijalani, asosiasi yang diikuti, pengalaman bekerja sangat berpengaruh terhadap cara berpikir dan bersikap maupun perilakunya pada saat memimpin daerahnya”*  
(sumber: Informan 1).

Mengkaji model kepemimpinan bupati Grobogan selaku Kepala Daerah pada saat penelitian ini dilakukan (2021-2022), dapat dirumuskan ada kecenderungan membangun rezim otoriter di daerahnya, sebagaimana model dominasi eksekutif TW Utomo. Kepala Daerah diibaratkan sebagai *top manager* di wilayah lokal, memiliki latar belakang pendidikan, ketrampilan di bidang keuangan atau akuntansi yang mendukung penetapan anggaran APBN yang lebih detail dan teliti. Hal ini menunjukkan bahwa *top manager* yang memiliki latar belakang pendidikan keuangan atau akuntansi dapat mengembangkan dan menciptakan kinerja yang lebih tinggi dalam penyusunan dan pembuatan anggaran [I. G. A. A. R. U. Handayani, N. M. D. Ratnadi, and I. A. D. Putri, 2017] .

*“Namun hal yang demikian itu justru menjadi sebab pihak eksekutif berkecenderungan mendominasi dalam peran dan posisinya selaku eksekutif”*  
(sumber: Informan 1).

*“Kewenangan yang melemah dari DPRD dalam menetapkan APBD ini telah terjadi, sehingga menunjukkan kurangnya perhatian dalam mencermati anggaran pada setiap point pos-pos anggarannya”*

*Padahal sudah diatur dalam UU Pemda dimana terdapat pemisahan secara jelas antara lembaga legislatif dan Eksekutif guna penyelenggaraan otonomi luas nyata mandiri dan akuntabel. Pemisahan semacam ini dimaksud supaya pelaksanaan fungsi transparan, mandiri dan akuntabel dapat terwujud, namun belum terlaksana dengan baik.*  
(sumber; Informan 2).

Dalam sistim Pemda terdapat sasaran paling mendasar yaitu [D. Konradus, 2016]:

- a. Pembangunan sebuah sistem, situasi dan kondisi iklim serta kehidupan politik yang demokratis;
- b. Penciptaan pemerintahan bersama rakyat agar mampu berperan secara desentralisasi;
- c. Pemberdayaan masyarakat supaya mampu berperan dengan optimal dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah; dan
- d. Penegakan supremasi dan keadilan hukum

Rakyat menjadi pemegang kedaulatan tertinggi memberikan hak kuasanya kepada wakil-wakil di Dewan untuk menjamin supaya pemerintah konsisten mensejahterakan rakyatnya. APBD dirancang sesuai dengan posnya, seperti pertama pendapatan, kedua belanja dan ketiga pembiayaan.

Pra APBD yang disusun dan diserahkan oleh Eksekutif kepada Sekretariat Dewan (Sekwan), kemudian dikaji melalui Badan Anggaran (Banggar) DPRD. Selanjutnya diadakan dengar pendapat (*hearing*) antara Dewan dan Eksekutif dengan tetap berpedoman pada skala prioritas pembangunan.

*“Hasil hearing diparipurnakan disinilah DPRD mempunyai kewenangan didalam menerima, menolak serta mempertimbangkan pos-pos anggaran yang diusulkan oleh eksekutif melalui pandangan umum fraksi DPRD dan menjadi pendapat akhir DPRD. Setelah mendengarkan jawaban Pemerintah/ Kepala Daerah, pada pendapat akhir inilah DPRD melalui rapat paripurna dapat atau tidak dapat, sekalipun dengan berat harus memberikan persetujuan penetapan APBD”*

(sumber: Informan 2).

*Apabila penetapan APBD baik induk maupun perubahan tidak terlaksana maka akan berakibat hukum terhadap penetapan APBD. Konsekuensi hukum yang dapat terjadi adalah pelaksanaan kegiatan pemerintahan di instansi tidak dapat terlaksana dengan baik dan berakibat fatal pula terhadap pembangunan di seluruh wilayah/daerah”*

(sumber: Informan 3).



Menurut peraturan formal UU Pemda nampak narasi bahwa:

Jika RAPBD tidak disetujui oleh pihak DPRD maka pemerintah daerah wajib memperbaiki RAPBD. Pengambilan keputusan (policy making) tentang RAPBD dikerjakan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Setelah diperbaiki RAPBD harus diserahkan kembali kepada DPRD kemudian kembali dikaji oleh pihak Legislatif.

*“Pemahaman ini sangat penting terutama terletak pada filosofi pembuatan kebijakan politik pembuatan APBD yang dalam praktiknya menjadi kewenangan bersama dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Kedua lembaga seharusnya dalam pembuatan kebijakan APBD didasari atas prinsip utama kemanfaatan untuk masyarakat. Namun faktanya tidaklah selalu demikian”*

(sumber: Informan 2).

Hal demikian yang telah diatur dalam APBD menjadi panduan bagi pemerintah daerah untuk membangun dan mengelola kebutuhan dan kepentingan masyarakat lokal dalam jangka satu tahunan. Kalau kebijakan politik pembuatan APBD tidak didasari atas azas manfaat kepada masyarakat, sebaliknya yang berlaku azas manfaat untuk kelompok & partai tertentu, maka bisa dipastikan dalam proses pembangunan daerah dalam masa tertentu akan tidak dapat dinikmati oleh masyarakat [M. Ismail Nurdin, 2017].

*“Kelompok tertentu saja yang dapat menikmati hasil-hasil pembangunan pemerintah lokal. Di mana kelompok & partai tersebut adalah para aktor-aktor pembuat kebijakan politik APBD (policy maker), yaitu birokrat Pemerintah Daerah dan partai yang mempunyai kursi di DPRD”.*

(sumber: Informan 2).

Hasil temuan pada penelitian ini dapat menjadi cerminan untuk “berkaca” dari para aktor (*actor politic*) yang terlibat dalam pembuatan kebijakan politik APBD. Proses dan prosedur yang terjadi dalam perumusan hingga penetapannya, belum memperhatikan kebutuhan masyarakat terutama dalam hal mengurangi kemiskinan masyarakat. Minimal ada upaya pengentasan kemiskinan masyarakat lokal. Selain itu jumlah dan alokasi anggaran yang tertuang di dalam APBD dapat menjadi bahan informasi dan indikator penting dalam mengevaluasi kemajuan suatu daerah. Proses pembuatan kebijakan politik ini menuntut adanya mekanisme yang jelas.

Pembuatan kebijakan politik berupa keputusan-keputusan strategis untuk pemecahan masalah bangsa di daerah memerlukan dukungan data-data dan temuan-temuan penelitian dari pelaksanaan fungsi dari lembaga Pemerintah Daerah dan DPRD, termasuk salah satunya adalah proses pembuatan kebijakan politik APBD.

*“Kemitraan yang strategis antara pemerintah daerah dan DPRD jika terjadinya demikian, maka akan lebih memperkuat “duo” lembaga eksekutif-lembaga legislatif ini, bukan sebaliknya, saling bersaing dan saling mengawasi, bahkan pihak eksekutif di Kabupaten Grobogan menjadi lebih dominan”*

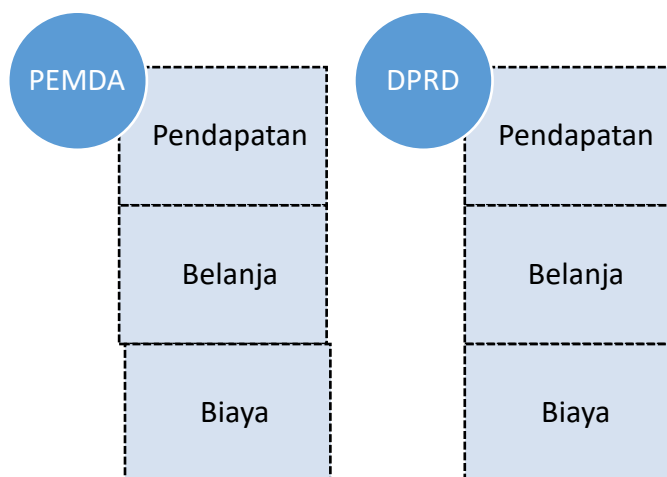
(sumber: Informan 2).

Padahal didalam perundang-undangan keduanya memiliki fungsi sejajar dan jelas dan tegas. Ketegasan fungsi ini pula memungkinkan terjadinya *check and balances* menuju tercapainya tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni pemerintahan yang partisipatif, adil, transparan dan akuntabel [Solechan, 2016].

Kebijakan politik adalah suatu respons dari sistem politik terhadap tuntutan (*demands/claim*) yang mengalir dari lingkungannya, Kebijakan politik dibuat sesungguhnya juga untuk memenuhi keinginan para pendukung (*support*), dapat dikenali ciri-ciri kebijakan politiknya, pertama adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. [Suwitri, 2008]. Namun *good governance* tidak akan tercapai, jika lebih berat memenuhi kepentingan dan kebutuhan para *supporter*-nya daripada memenuhi kepentingan dan kebutuhan para *demanders and climer*-nya.

### 3.4 Hubungan *Diametrical*

Lembaga DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Konsekuensi dari kedudukan antara pemerintah daerah dan DPRD. Praktik yang terjadi dalam hubungan pemerintah daerah dengan DPRD cenderung berhadapan secara *diametrical* (bertentangan) seperti gambar 4. Hal ini ditunjukkan oleh fakta-fakta berikut ini.



Gambar 4. Struktur APBD yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan

Selanjutnya UU Pemerintah Daerah, disatu sisi menyebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD:

- Mengajukan rancangan perda;
- Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.

Di lain sisi Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk perda yang dibahas bersama dengan Kepala Daerah, untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.

Peran sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi dan anggaran dijabarkan dalam tugas dan wewenang sebagai mana disebutkan di atas. Sebagai wakil rakyat DPRD mempunyai kewajiban memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat.

*“Peran sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan sekaligus sebagai wakil dari rakyat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi anggaran dan pengawasan ini yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan menjadi hubungan yang diametrical dari para actor politik (anggota) DPRD”*

(sumber: Informan 3).

*“APBD adalah instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. “Duo” lembaga eksekutif-lembaga legislatif harus bisa menjamin supaya APBD dapat dirumuskan dan dilaksanakan dengan baik dan benar, sekalipun praktiknya tidak selalu demikian”*

(sumber: Informan 4).

Melihat peraturan ini karena itu diaturlah landasan administratif dalam pengelolaan anggaran

daerah, yang memuat antara lain proses, prosedur dan teknis penanggaran yang harus diikuti secara tertib. Selain itu harus berpedoman pada aturan yang melandasarinya, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, Perda atau keputusan KDH, sehingga dalam proses penyusunan APBD pemerintah lokal harus mengikuti proses, prosedur dan administratif yang telah ada.

*“Prinsip-prinsip dalam disiplin anggaran yang harus diperhatikan dalam kedua pihak eksekutif maupun legislatif, namun belum mendapat perhatian dengan baik dalam menata anggaran daerah”*

*(sumber: Informan 3)*

Dalam menata anggaran daerah antara lain bahwa:

- Pendapatan yang direncanakan merupakan prakiraan yang terukur secara logis yang dapat dicapai, sementara belanja yang dianggarkan adalah batas tertinggi pengeluaran belanja,
- Penganggaran pengeluaran mesti didukung dengan kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah cukup, layak dan tidak diijinkan melaksanakan kegiatan yang tidak tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/ perubahan APBD,
- Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran tersebut harus masuk ke dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

Proses perumusan APBD yang sudah tertib, diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD, sejalan dengan rencana kerja pemerintah lokal, sebagai dasar perumusan RAPBD kepada DPRD untuk dikaji dalam RAPBD yang telah disepakati dengan DPRD.

Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah lokal bersama dengan DPRD mengkaji prioritas dan plafon anggaran sementara dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Kepala SKPD kemudian membuat rencana kerja (RKA-SKPD) yang ditata berdasarkan indikator kerja. Rencana kerja dan anggaran ini kemudian dikirimkan kepada DPRD untuk dikaji dalam RAPBD.

Hasil kajian tersebut ini diserahkan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan perumusan rancangan Perda tentang APBD. APBD ini merupakan dasar pengelolaan anggaran dalam masa satu tahun.

#### **4 KESIMPULAN**

Model kebijakan politik otonomi daerah model dominasi eksekutif yang terjadi di Kabupaten Grobogan. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa kebijakan politik yang dijalankan DPRD selaku lembaga legislatif di Kabupaten Grobogan yang memiliki kewenangan untuk menyetujui penetapan RAPBD yang diberikan oleh Kepala Daerah, juga kewenangan untuk menolak usulan RAPBD melalui fraksi yang ada di DPRD jika terjadi kekeliruan pada anggaran APBD. Namun penolakan tersebut tidak pernah terjadi selama masa penelitian ini (2021-2022).

Sekalipun hal ini dapat dilakukan pada waktu DPRD mempunyai data valid tentang penyimpangan yang terjadi. Hubungan posisi dan peran yang bersifat *diametrical* ini karena ada konsekuensi hukum apabila RAPBD ditolak DPRD. Selanjutnya konsekuensi hukumnya yang mungkin terjadi adalah praktik kegiatan dan program pemerintahan di masing-masing instansi tidak dapat terwujud dengan baik dan berakibat fatal pula terhadap pembangunan yang melambat di wilayahnya.

#### **5 DAFTAR PUSTAKA**

- Amanda, P. I. (2016). Kebijakan Publik (Teori, Analisis, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan). *The Journalish: Social and Government*, 1, 34–38.
- Anggara, S. (2015). 11. Buku Sistem Politik Indonesia.pdf. In *Sistem Politik Indonesia* (pp. 22–24).
- Asshiddiqie, J. (2006). *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi: serpihan pemikiran hukum, media dan HAM*. Konstitusi Press 2006.
- Asshiddiqie, J. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers.
- Faisal, & Nasution, A. H. (2016). Otonomi Daerah: Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia. *Jurnal Akuntansi*, 4(2), 206–215.

- Handayani, I. G. A. A. R. U., Ratnadi, N. M. D., & Putri, I. A. D. (2017). Analisis Perbedaan Perilaku Etis Pelaku Akuntansi Dalam Etika Penyusunan Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Badung. *E-Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Universitas Udayana*, 6(2), 647–674.
- Konradus, D. (2016). POLITIK HUKUM BERDASARKAN KONSTITUSI. *Masalah-Masalah Hukum*. <https://doi.org/10.14710/mmh.45.3.2016.198-206>
- Rauf, R. (2018). *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. 1, 434.
- Solechan. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik. *Administrative Law and Governance*.
- Suwitri, S. (2008). Konsep Dasar Kebijakan Publik. *Atmospheric Environment*, 42(13), 2934–2947.
- Universitas Brawijaya dan Badan Pengkajian MPR RI. (2018). *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*. [Www.Mpr.Go.Id/Pengkajian](http://www.Mpr.Go.Id/Pengkajian).
- Villela, lucia maria aversa. (2013). Pendekatan Penyusun Anggaran. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689–1699.
- W.utomo, T. (2021). *Kajian Evaluasi Kewenangan dan Peningkatan Hubungan Kerja Antara Eksekutif dan Legislatif*. Government & Non Provit.