

ANALISIS PROSES POLITIK PEMBAHASAN DAN PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) PROVINSI RIAU TAHUN ANGGARAN 2016

Abstract

The process of preparing a work programs of regional goverments is an integral part of the state financial system which associated with establishment of APBN and APBD. This studies will analyse the political processes during the discussion and establishment of Riau Province APBD in 2016. In general, there are 3 stages of discussion and establishment of Riau Province APBD in 2016 namely a discussion of KUA PPAS, framing a RANPERDA APBD, and establishment of APBD. However a discrepancy in the implementation schedue to the prevailing regulation lead to a non optimal discussion RKA SKPD, RAPBD and RANPERDA APBD where the entire process is done on December 2016. The political process on discussion and establishment of APBD on DPRD of Riau Province is observed on discussion of KUA PPAS that involving TAPD and Budgetary Board.

The general overview of DPRD fraction to the RAPBD will be answered by local goverment and then DPRD plenary session wil be held to made a decision that supported by all DPRD members toward RAPBD to APBD, the plenary session will be concluded with the final opinion of The Mayor.

Keywords: Budgeting Politics, KUA PPAS, RAPBD, RANPERDA APBD, APBD

* **Rury Febrina, Isril**

* **Adalah Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau**

LATAR BELAKANG MASALAH

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menekankan prinsip otonomi daerah yaitu otonomi seluas-luasnya kepada daerah agar pemerintah mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan umum, dan meningkatkan daya saing daerah. Tujuan yang harus dicapai adalah mewujudkan kemandirian daerah itu sendiri, dengan memanfaatkan potensi/kekayaan daerah, sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Kewenangan untuk mengelola sumber-sumber pendapatan asli daerah adalah kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah berdasarkan desentralisasi fiskal.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara telah meletakkan landasan yang kuat terselenggaranya pengelolaan keuangan daerah berdasarkan sistem pengelolaan terencana, terukur, dan mencapai tujuan bernegara sesuai dengan arah kebijakan pembangunan daerah dan arah kebijakan pengelolaan keuangan daerah sebagai *policy budgeting*. Pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Penyusunan program kerja pemerintah daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pengelolaan keuangan negara yaitu berkaitan dengan penetapan APBN dan APBD. Dokumen penting yang menjadi dasar pembahasan APBD dimulai dari: (1). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah; (2). Hasil musrenbangda yang merupakan kesepakatan program perencanaan pembangunan daerah yang mengakomodasi aspirasi masyarakat tentang kebutuhan dasar yang meliputi pendidikan, kesehatan, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan infrastruktur,

musrenbangda dilaksanakan sebagai bagian dari perencanaan pembangunan nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional. dan (3). Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahunan yang merupakan keputusan kepala daerah tentang perencanaan pembangunan tahunan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah menggariskan beberapa prosedur dan langkah yang harus ditempuh dalam proses penyusunan anggaran, baik ditingkat nasional maupun daerah. Langkah tersebut menyangkut dengan dokumen berikut ini yaitu: Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Prioritas dan Plafont Anggaran Sementara (PPAS) dan Rencana Kerja Anggaran (RKA). KUA pada dasarnya merupakan dokumen yang membahas hal-hal yang sifatnya kebijakan umum dan tidak menjelaskan hal-hal yang bersifat teknis yang terdiri dari gambaran kondisi ekonomi makro, asumsi dasar penyusunan anggaran, prakiraan pendapatan daerah. Program dan kegiatan yang dapat dibiayai dengan anggaran daerah harus sesuai dengan kewenangan dan urusan daerah (urusan wajib dan urusan pilihan) sebagaimana tercantum pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian penyusunan PPAS menjadi penting karena pada umumnya dana yang tersedia sesuai dengan kondisi keuangan daerah lebih kecil dari dana yang dibutuhkan untuk membiayai program dan kegiatan sesuai dengan apa yang terdapat dalam RKPD. Karena itu perlu diberikan prioritas terhadap program dan kegiatan yang akan dibiayai dan plafont dana untuk masing-masing SKPD sesuai dengan dana yang tersedia. Penentuan prioritas dan plafont dana tersebut dilakukan berdasarkan Nota Kesepakatan antara pihak eksekutif dan legislatif. Sedangkan RKA menjadi sangat penting dalam rangka menjaga konsistensi dan keterkaitan yang erat antara perencanaan dan penganggaran. RKA disusun sesuai dengan PPAS yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pembentukan Perda APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah setiap tahun kepada DPRD haruslah dibahas secara komprehensif sesuai dengan tahapan dan/atau prosedur pembahasan Peraturan Daerah. Melalui Badan Anggaran yang merupakan alat kelengkapan DPRD memiliki tugas memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan rancangan pendapatan dan belanja daerah (RAPBD), melakukan konsultasi guna memperoleh masukan dalam rangka pembahasan Rancangan Kebijakan Umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara (KUAPPAS), dan memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Kebijakan anggaran (*budgeting policy*) yang ditetapkan setiap tahun antara pemerintah daerah dengan DPRD melalui KUA harus didasarkan pada kemauan rakyat, dan berorientasi sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat karena kebijakan umum anggaran merupakan pintu masuk penerapan program penetapan program perencanaan pembangunan yang didukung dan disertai dengan pembiayaan/penganggaran. DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, dan representatif kedaulatan rakyat harus benar-benar mampu memposisikan diri sebagai wakil rakyat bukan sebagai wakil pemerintah ketika menyetujui kebijakan anggaran setiap tahun yang ditetapkan bersama. Fungsi *budgeting* yang dimiliki hendaknya berguna untuk kepentingan rakyat bukan kepentingan pribadi, kepentingan kelompok politik, atau kelompok usaha. Penetapan kebijakan anggaran anggaran setiap tahun melalui KUA PPAS bermaksud agar anggaran negara/daerah tersebut terkelola dengan baik¹.

Dalam pembahasan APBD 2016 lalu, Provinsi Riau mendapat sorotan dimana berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri mengharuskan penganggaran APBD Provinsi Riau tahun 2016 di rasionalisasi untuk semua SKPD, hal ini terjadi akibat penyediaan anggaran Pemerintah Provinsi Riau untuk tahun ini dinilai terlalu besar dan mengandung pemborosan

anggaran. Selain itu terjadi keterlambatan dalam beberapa tahapan pembahasan dan penetapan APBD Provinsi Riau untuk Tahun Anggaran 2016 lalu. Berdasarkan makna penting dan fenomena tersebut diatas peneliti memfokuskan diri untuk meneliti mendeskripsikan setiap tahapan dalam pembahasan dan penetapan anggaran daerah dan menganalisis Proses Politik Pembahasan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Riau Tahun Anggaran 2016).

PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan penjelasan dan fenomena yang melatar belakangi diatas. Maka yang menjadi perumusan masalah yaitu: Bagaimana proses politik dalam pembahasan dan penetapan APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2016?

KERANGKA TEORI

Politik Anggaran

Anggaran merupakan instrumen kebijakan yang dimiliki oleh Pemerintah untuk menggambarkan pernyataan komprehensif tentang prioritas negara. Anggaran juga mempunyai pengertian sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran *financial*². Tahap penganggaran menjadi sangat penting, karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Sehingga tujuan dari penganggaran harus dipahami oleh perumus kebijakan anggaran, yaitu anggaran harus berbasis kinerja dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat. Berbasis kinerja mempunyai pengertian bahwa anggaran yang disusun harus terukur, serta memenuhi unsur *input* (masukan), *output* (keluaran), *outcome* (hasil), *benefit* (manfaat) dan *impact* (dampak).

Berkaitan dengan konsep politik anggaran terdapat beberapa definisi yaitu antara lain³:

- a. Politik anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang mencakupi berbagai pertanyaan bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya; bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan distribusikan; siapa yang diuntungkan dan dirugikan; peluang-peluang apa saja yang tersedia baik untuk penyimpangan negatif maupun untuk peningkatan pelayanan publik.
- b. Politik anggaran adalah proses saling mempengaruhi di antara berbagai pihak yang berkepentingan dalam menentukan skala prioritas pembangunan akibat terbatasnya sumber dana publik yang tersedia.
- c. Politik anggaran adalah proses mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak yang berkepentingan dengan anggaran.
- d. Politik anggaran adalah proses penegasan kekuasaan atau kekuatan politik antara berbagai pihak yang terlibat dalam penentuan kebijakan maupun alokasi anggaran.

Dalam konteks politik, APBD merupakan sebuah dokumen politik dari kesepakatan antara legislatif (DPRD) dengan eksekutif. Menurut Rozidateno⁴, APBD merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada pemberi wewenang (legislatif), yang juga digunakan untuk menentukan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik wujud komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Sehingga anggaran bukan sekadar masalah teknis, melainkan lebih merupakan alat politik (*political tool*). Karena anggaran disusun tidak berdasarkan ketentuan-ketentuan teknis ataupun melalui hitungan-hitungan ekonomi semata, tetapi lebih dari itu anggaran disusun berdasarkan sebuah kesepakatan, dan merupakan sebuah terjemahan dari visi dan misi kepala daerah terpilih⁵.

Dengan demikian yang dimaksud dengan politik anggaran daerah dalam penelitian ini adalah kebijakan (pilihan-pilihan politik yang diambil)

daerah untuk mengalokasikan dan mendistribusikan anggaran. Atau dalam hal ini adalah suatu kebijakan pemerintah daerah untuk mengalokasikan dan mendistribusikan anggaran dalam APBD guna mewujudkan suatu tujuan tertentu yang telah ditetapkan.

Keuangan Daerah

Halim mengartikan keuangan daerah sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang itu belum dimiliki/dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan Undang-Undang yang berlaku⁶. Secara umum keuangan daerah sering artikan dengan APBD. Menurut Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang dimaksud dengan pengertian keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah berada di tangan kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kepala Daerah dalam mengelola keuangan daerah harus berdasarkan azas-azas pengelolaan keuangan daerah yaitu⁷:

- a. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- b. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Sebagai pemilik keuangan (APBD), rakyat memiliki kedaulatan yang kuat melalui

perwakilannya yang ada di DPRD, untuk menyatakan persetujuannya dan/atau penolakan atas semua usulan dan/atau sebagian usulan yang diajukan oleh eksekutif, penolakan dan/atau persetujuan merupakan hak *budgeting* yang melekat karena Undang-Undang dan/atau perintah Undang-Undang. Hak *budgeting* yang melekat pada DPRD sebagai lembaga legislatif daerah bersifat mutlak karena tanpa persetujuan, maka APBD tidak dapat dilaksanakan.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Menurut *Bogdan* dan *Taylor* dalam *Moleong*⁸, pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif yaitu suatu metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-luasnya terhadap objek penelitian pada suatu saat tertentu.

Penelitian ini dilakukan di Provinsi Riau. Provinsi Riau mendapat sorotan dimana berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri mengharuskan penganggaran APBD Provinsi Riau tahun 2016 dirasionalisasi untuk semua SKPD, hal ini terjadi akibat penyediaan anggaran Pemerintah Provinsi Riau untuk tahun ini dinilai terlalu besar dan mengandung pemborosan anggaran. Kemudian keterlambatan dalam tahapan pembahasan dan penetapan APBD juga terjadi di Provinsi Riau untuk Tahun anggaran 2016. Fenomena diatas menjadi alasan pemilihan DPRD Provinsi Riau sebagai lokasi penelitian. Lokasi penelitian dengan ruang lingkup sasaran yang lebih kecil diharapkan mampu memudahkan peneliti menghasilkan penelitian yang lebih spesifik dan mendalam.

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder⁹. Data primer adalah yang diperoleh langsung dari informan yang dilakukan dengan menggunakan

wawancara mendalam. Sedangkan data sekunder adalah merupakan data yang diperoleh melalui analisis dokumen, baik berupa risalah/ notulensi rapat, peraturan tata tertib anggota DPRD Provinsi Riau, SK Badan Anggaran, Nota kesepakatan KUAPPA, Laporan Hasil Kerja Badan Anggaran, Raperda APBD dan data-data lain yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

Pengumpulan data kualitatif dilakukan dengan teknik wawancara mendalam (*indepth interview*) dan telaah dokumentasi. Informan merupakan orang atau individu yang dapat memberikan informasi kepada peneliti. Untuk memilih informan, peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* (memilih dengan sengaja) dengan memilih anggota DPRD Provinsi Riau yaitu Badan Anggaran DPRD Provinsi Riau. Pada penelitian ini analisis data dilakukan dengan cara diskriptif analisis kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Tahapan pembahasan dan penetapan APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2016

Dalam proses perencanaan daerah dalam manajemen keuangan daerah dimulai dari proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Penyusunan rancangan awal RKPD dilakukan oleh Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda). Setelah adanya proses sinergi dengan dokumen Rencana Kerja (Renja) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), penyusunan rancangan RKPD kembali dilakukan oleh Bappeda. Setelah penyusunan rancangan rencana selesai, selanjutnya rancangan dibahas dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)/ konsultasi publik atau Penjaringan Aspirasi Masyarakat (jaring asmara). Setiap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan memerlukan koordinasi antarinstansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan, melalui suatu forum yang disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang. Selain melalui forum musrenbang, rancangan

perencanaan juga mendapatkan *input* dari konsultasi publik atau Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) yang dilakukan oleh DPRD.10 Setelah RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah kemudian dilanjutkan dengan tahapan pembahasan dan penetapan APBD.

Tahapan pembahasan dan penetapan APBD mengikuti ketentuan-ketentuan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah dan perubahannya Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Tahapan dan jadwal penyusunan APBD adalah sebagai berikut:

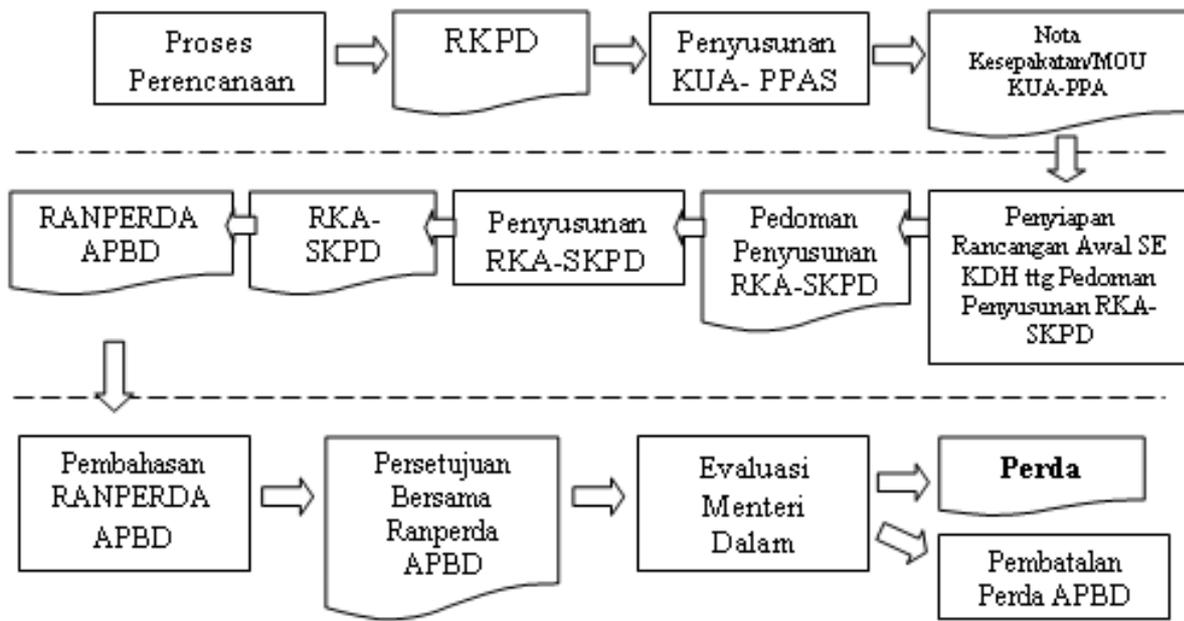
Tabel 1. Tahapan dan Jadwal Penyusunan APBD Provinsi

No.	KEGIATAN	JADWAL
1.	Penyusunan RKPD	Akhir Bulan Mei
2.	Penyampaian Rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh ketua TAPD kepada Kepala Daerah	Minggu 1 Bulan Juni
3.	Penyampaian Rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh Kepala Daerah ke DPRD	Pertengahan Bulan Juni
4.	Kesepakatan antara Kepala Daerah dan DPRD atas Rancangan KUA dan Rancangan PPAS	Awal Bulan Juli
5.	Penerbitan Surat Edaran Kepala Daerah perihal Pedoman Penyusunan RKA-SKPD dan RKA PPKD	Awal Bulan Agustus
6.	Penyusunan & pembahasan RKA-SKPD dan RKA-PPKD serta penyusunan Raperda APBD	Awal Bulan Agustus s/d akhir Bulan September
7.	Penyampaian Rancangan APBD kepada DPRD	Minggu pertama Bulan Oktober
8.	Pengambilan keputusan bersama DPRD & Kepala daerah	Paling lama satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan
9.	Menyampaikan Raperda tentang APBD dan Ranperkdh tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri untuk di evaluasi	3 hari kerja setelah persetujuan bersama
10.	Hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan Ranperkdh tentang Penjabaran APBD	Paling lama 15 hari kerja setelah Raperda tentang APBD dan Ranperkdh tentang Penjabaran APBD diterima oleh MDN/Gubernur
11.	Penyampaian Rancangan Perda tentang APBD sesuai hasil evaluasi yang ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan DPRD tentang Penyempurnaan Rancangan Perda tentang APBD	Paling lambat 7 hari kerja sejak diterima keputusan hasil evaluasi
12.	Penyampaian keputusan DPRD tentang Penyempurnaan Rancangan Perda tentang APBD kepada Menteri Dalam Negeri	3 hari kerja setelah keputusan pimpinan DPRD ditetapkan
13.	Penetapan Perda tentang APBD dan Perkada tentang Penjabaran APBD sesuai dengan hasil evaluasi	Paling lambat akhir 31 desember
14.	Penyampaian Perda tentang APBD dan Perkada tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri	Paling lambat 7 hari kerja setelah Perda dan Perkada ditetapkan

Sumber; Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan perubahannya Permendagri Nomor 59 Tahun 2007.

Proses tahapan penyusunan APBD Provinsi juga dapat dilihat dari bagan berikut;

Gambar 1. Tahapan Penyusunan APBD Provinsi



Sumber; Data Olahan Peneliti

Berdasarkan bagan diatas dapat dilihat tahapan penyusunan APBD dalam prosesnya terbagi atas 3 tahapan ditingkat Kabupaten/Kota hingga Provinsi yaitu penyusunan KUA PPAS, penyusunan Raperda APBD, dan Penetapan Perda APBD adapun penjelasannya sebagai berikut;

Penyusunan KUA-PPAS

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, substansi KUA mencakup hal-hal yang sifatnya kebijakan umum dan tidak menjelaskan hal-hal yang bersifat teknis. Pada tahapan awal penyusunan KUA-PPAS dimulai dari penyusunan draft rancangan KUA berdasarkan atas RKPD dan Permendagri No 52 tahun 2015 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2016. Draft rancangan KUA disusun oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan berdasarkan draft tersebut disusun draft dokumen prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS).

Penyusunan rancangan KUA-PPAS dan rancangan Perda tentang APBD didahului dengan pelaksanaan rapat konsultasi antara DPRD dan Gubernur Provinsi Riau. Konsultasi dilaksanakan dalam rangka pembicaraan awal mengenai materi muatan rancangan kebijakan KUA-PPAS dan/atau rancangan Perda APBD¹¹. Dalam rangkaian rapat konsultasi, komisi dan mitra kerja eksekutif (SKPD) juga mengadakan rapat kerja untuk membahas pokok-pokok pikiran yang akan dituangkan dalam rancangan KUA-PPAS.

KUA PPAS yang diajukan oleh TAPD untuk dibahas bersama dengan Badan Anggaran DPRD memiliki artian bahwa TAPD maupun Badan Anggaran memiliki kedudukan yang sama atau sederajat dalam pembahasan KUA PPAS sehingga dapat terjadi *check* dan *balance* antara keduanya. Namun dinamika politik tidak hanya dengan TAPD saja tetapi masing-masing anggota DPRD yang terlibat dalam pembahasan KUA PPAS juga memiliki kepentingan sehingga

pembahasan KUA PPAS memerlukan waktu yang cukup lama dengan perdebatan yang alot.

Selanjutnya Badan Anggaran dapat diwakili oleh anggotanya melakukan konsultasi dengan komisi-komisi untuk memperoleh masukan yang didapat dari hasil rapat kerja dalam rangka pembahasan rancangan KUA PPAS. Masukan yang diperoleh anggota badan anggaran melalui komisi-komisi dirangkum menjadi pokok-pokok pikiran DPRD yang akan disampaikan kepada Gubernur dalam rangka mempersiapkan rancangan KUA PPAS.

Setelah melalui rapat konsultasi, rancangan KUA PPAS kemudian disampaikan oleh Gubernur ke DPRD. Badan Anggaran melakukan pembahasan dengan TAPD terhadap rancangan KUA PPAS yang telah disampaikan Gubernur untuk mendapatkan kesepakatan. Kesepakatan dituangkan dalam bentuk Nota Kesepakatan/MOU yang ditandatangani bersama oleh Ketua atau Wakil Ketua DPRD yang memimpin rapat pada saat itu dan Gubernur pada rapat paripurna DPRD¹².

Terdapat beberapa permasalahan dalam pembahasan KUA PPAS Provinsi Riau Tahun 2016 dimana KUA PPAS RAPBD murni tahun anggaran 2016 Provinsi Riau yang sudah diserahkan Pemerintah Provinsi Riau kepada DPRD terpaksa dikembalikan DPRD kembali pada pihak Pemerintah Provinsi Riau. Hal ini dikarenakan KUA PPAS RAPBD Murni 2016 tersebut banyak terdapat kesalahan yang dilakukan dalam menyusun KUA PPAS itu. Misalnya saja terkait persoalan kewenangan dalam pengerjaan sebuah program, yang seharusnya dikerjakan Nasional atau Kabupaten Kota, tapi tetap masuk dalam KUA PPAS tersebut¹³. Selain itu ditemukan juga permasalahan SK TAPD yang sudah tidak berlaku lagi dimana SK TAPD berlaku pada Pembahasan APBD 2015 lalu sehingga KUA PPAS tersebut kembali ditolak oleh DPRD¹⁴. Penandatanganan Nota Kesepakatan/MOU KUA PPA Provinsi Riau Tahun Anggaran 2016 dilakukan pada tanggal 2 Desember 2016 sedangkan berdasarkan ketentuan yang berlaku

penandatanganan Nota Kesepakatan/MOU KUA PPA dilakukan awal bulan Juli.

Berdasarkan KUA dan PPA yang telah disepakati bersama antara kepala daerah dan DPRD, kepala daerah menerbitkan Surat Edaran tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD kepada seluruh SKPD dan RKA-PPKD kepada Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD). Penyiapan rancangan Peraturan Daerah (RANPERDA) tentang APBD dilaksanakan oleh TAPD dengan terlebih dahulu masing-masing Kepala SKPD menyampaikan RKA SKPD, apabila pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian dengan KUA PPA dan indikator lainnya maka SKPD harus melakukan penyesuaian. Selanjutnya setelah SKPD menyerahkan RKA-SKPD maka TAPD merangkumnya didalam rancangan Peraturan Daerah tentang RAPBD dan rancangan peraturan Gubernur tentang Penjabaran RAPBD. Tahapan ini merupakan domain dari Pemerintah Daerah yaitu SKPD, PPKD, TAPD, Sekda, dan Kepala Daerah.

2. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD

Pemerintah Daerah menyampaikan Raperda APBD paling lambat minggu pertama bulan Oktober Tahun Anggaran berjalan untuk dibahas dan mendapatkan persetujuan bersama¹⁵. Pembahasan Raperda APBD dilakukan dua tahapan pembicaraan yaitu tahapan I dan tahapan II yang meliputi¹⁶;

- a) Penyampaian nota pengantar rancangan peraturan daerah tentang APBD dalam rapat paripurna.
- b) Pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD.
- c) Tanggapan atau jawaban Gubernur terhadap pandangan umum fraksi.
- d) Pembahasan oleh komisi-komisi bersama mitra kerja tentang rancangan peraturan daerah tentang APBD.

- e) Penyampaian laporan hasil pembahasan komisi-komisi kepada badan anggaran bersama komisi.
- f) Badan Anggaran merangkum seluruh hasil pembahasan Raperda APBD tentang APBD yang telah dilakukan oleh Komisi-Komisi dan mitra kerja serta melakukan finalisasi bersama TAPD.

Namun dalam pelaksanaannya, penyampaian nota keuangan dan rancangan APBD tahun anggaran 2016 dalam rapat paripurna dilakukan pada tgl 7 Desember 2015, berselang 5 hari setelah penandatanganan Nota Kesepakatan/MOU KUA PPA (Tanggal 2 Desember 2016). Selanjutnya DPRD melakukan pembahasan secara intensif oleh Badan Anggaran DPRD bersama TAPD, Komisi, dan mitra kerja lainnya. Dan pada tanggal 10 Desember 2016 dilakukan rapat dengan agenda penyampaian pandangan umum fraksi terhadap rancangan APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2016 dan dihari yang sama juga diagenda penyampaian jawaban Pemerintah Daerah terhadap pandangan umum fraksi tentang Raperda APBD 2016.

Terdapat poin penting keterlibatan fraksi dan komisi dalam pembahasan Raperda APBD sebagai bentuk pelaksanaan fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Berdasarkan Tatib DPRD (Pasal 32), salah satu tugas fraksi yaitu menyampaikan pandangan umum pada setiap pembahasan rancangan peraturan daerah. Undang-Undang 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) menjelaskan bahwa, fraksi merupakan pengelompokan anggota legislatif yang mencerminkan konfigurasi partai politik. Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja lembaga legislatif dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat. Beberapa pasal pada Undang-Undang MD3 mengharuskan setiap anggota legislatif untuk berhimpun dalam fraksi. Fraksi bukan merupakan alat kelengkapan dewan namun fraksi mewakili aspirasi masyarakat yang ada di Provinsi Riau yang disalurkan melalui partainya. Disanalah fraksi memberikan pandangan umum berikut dengan koreksinya terhadap

sehingga urgensi pandangan umum fraksi bisa saja dihapuskan namun harus diakui bahwa keaktifan dari perwakilan fraksi yang ada di Badan Anggaran juga berbeda satu dengan lainnya sehingga sering terjadi miskomunikasi antara Badan Anggaran dengan Fraksi dan berdampak pada terjadinya ketegangan pada rapat paripurna. Fenomena ini yang melatar belakangi pentingnya padangan umum fraksi tersebut yang disampaikan dalam rapat paripurna dan langsung mendapat jawaban dari Gubernur terhadap padangan umum tersebut.

Selain fraksi, Komisi DPRD juga memiliki tugas (Pasal 55) yaitu untuk melakukan pembahasan terhadap Rancangan Perda APBD17. Komisi memiliki peranan penting dalam pembahasan Raperda APBD. Pertama untuk menjamin bahwa setiap kegiatan yang di ajukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan skala prioritas, komisi dalam hal mengetahui kondisi sebenarnya setiap item usulan nomenklatur yang diajukan sehingga bisa melakukan *cross check* dan selanjutnya memberikan saran kepada Badan Anggaran. Dengan tugas-tugas yang dibidangi oleh masing-masing komisi memudahkan dalam melakukan pengecekan dan pembahasan Raperda APBD dan penjabarannya. Komisi bisa mengadakan rapat dengan mitra kerja komisi maupun mitra kerja diluar Komisi.

3. Penetapan Peraturan Daerah APBD

Setelah dilakukan pembicaraan pada tahapan I, dilanjutkan dengan pembicaraan tahapan II yang berorientasi pada finalisasi Ranperda APBD dan penetapan Peraturan Daerah tentang APBD. Adapun kegiatannya meliputi 18;

- a) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan;
 1. Penyampaian Laporan Badan Anggaran terhadap proses finalisasi pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD.
 2. Penyampaian pendapat akhir fraksi terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD.

Ranperda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2016. Namun kembali lagi dipertegas bahwa dalam pembentukan fraksi yang diamanatkan didalam Undang-Undang tersebut, secara tidak langsung akan terbentuk kelompok-kelompok yang memiliki visi dan misi yang berbeda dari kepentingan masyarakat dan sarat akan kepentingan politik. Keterwakilan fraksi sebenarnya telah ada di dalam Badan Anggaran 3. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

- b) Penyampaian pendapat akhir Gubernur terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disetujui DPRD.

Pada tahapan penyampaian laporan hasil kerja Badan Anggaran DPRD Provinsi Riau terhadap rancangan peraturan daerah APBD Tahun Anggaran 2016 dalam rapat Paripurna DPRD dilakukan juga sekaligus persetujuan dewan dan pendapat akhir Kepala Daerah yang dilaksanakan pada tgl 16 Desember 2015.

Pada tahapan akhir setelah diperoleh persetujuan bersama dengan DPRD kemudian dilanjutkan dalam proses evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Proses penetapan Perda APBD baru dapat dilakukan jika Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa Perda APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi (Permendagri tentang evaluasi Raperda). Dari hasil evaluasi terhadap rancangan APBD Provinsi yang dilakukan oleh Mendagri masih banyak kasus ditemukan yaitu terdapat ketidaksesuaian antara alokasi anggaran dengan KUA PPA dengan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD. Hal ini disebabkan pemerintah daerah dan DPRD belum konsisten menganggarkan program dan kegiatan pada setiap tahapan perencanaan yang telah disepakati mulai dari KUA-PPAS dan RAPBD¹⁹. Jika Raperda APBD tidak dapat diterima pada proses evaluasi, Pemerintah Daerah harus melakukan penyempurnaan dalam jangka waktu 7 Hari. Apabila telah dilakukan perubahan/penyesuaian, Menteri Dalam Negeri menyerahkan Raperda

APBD beserta lampirannya dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD yang telah sesuai dengan Permendagri tentang evaluasi Raperda kepada Gubernur.

Namun berdasarkan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri Raperda APBD Provinsi Riau tahun 2016, APBD Provinsi Riau harus mengalami rasionalisasi hingga Rp 1 triliun dari yang awalnya Rp 11,246 triliun. Rasionalisasi yang dilakukan tersebut seiring dengan telah diverifikasi oleh Kementrian Dalam Negeri dan ditemukan ketidaksesuaian dengan proyeksi APBD akibat turunnya harga minyak dunia. Hal ini berdampak pada adanya 32 kegiatan yang dihapus yang merupakan kegiatan yang tidak prioritas seperti perjalanan dinas, pelatihan dan kegiatan yang tidak mendesak lainnya²⁰.

Berdasarkan penjelasan tahapan pembahasan dan penetapan APBD Tahun Anggaran 2016 Provinsi Riau diatas telahpun dilalui berdasar ketentuan-ketentuan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah dan perubahannya Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 serta Permendagri 52 Tahun 2015 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah Tahun Anggaran 2016. Namun keterlambatan jadwal pelaksanaan terjadi di hampir seluruh tahapan khususnya pembahasan Raperda APBD yang dilaksanakan pada awal Bulan Desember sehingga diyakini memiliki dampak terhadap pembahasan RKA SKPD yang tidak maksimal dan penyampaian pandangan akhir fraksi yang tidak diagenda pada rapat paripurna pasca penyampaian laporan Badan Anggaran terhadap Raperda APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2016.

Kontradiktif antara Undang-Undang 17 Tahun 2003 dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 juga menjadi peluang munculnya usulan-usulan baru pada saat pembahasan Ranperda APBD. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 20 ayat 3 menegaskan bahwa DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan

dan pengeluaran dalam Ranperda tentang APBD. Sedangkan dalam Permendagri menyebutkan bahwa DPRD hanya menjamin kesesuaian antara KUA PPA dengan RAPBD yang telah disepakati. Disinilah pemaknaan dari politik anggaran tersebut, disatu sisi Gubernur juga dituntut untuk mengakomodir janji-janji kampanyenya dalam RPJMD kemudian dirumuskan dalam APBD dan disisi lain DPRD punya pokok-pokok pikiran yang diambil dalam reses yang harus dituangkan dalam APBD.

Proses Legislasi dan Politik Anggaran yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah APBD menjadi Peraturan Daerah RAPBD, baik pada tingkat Komisi-Komisi dengan SKPD sebagai mitra kerja, adalah merupakan salah satu bentuk penggunaan otoritas DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi dan anggaran, yang dimulai dengan pembahasan Rancangan KUA PPAS APBD yang dilanjutkan dengan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD oleh Badan Anggaran DPRD Provinsi Riau dengan TAPD.

Dinamika politik dalam pembahasan Raperda APBD adalah merupakan hal yang wajar terjadi, karena DPRD Provinsi Riau melalui Badan Anggaran DPRD Riau dalam penggunaan fungsi legislasi dan politik anggaran merupakan lembaga perwakilan politik rakyat, sehingga pembahasan Peraturan Daerah APBD yang dilakukan bersama dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah dapat menampung dan mengakomodir aspirasi masyarakat secara komprehensif. Maksudnya yaitu aspirasi, keinginan dan kebutuhan masyarakat yang telah dijaring, diakomodir dan dielaborasi oleh anggota DPRD ketika saat *reses* dan kunjungan kerja ketengah masyarakat. Aspirasi masyarakat telah diperjuangkan dan dijadikan input untuk kebijakan dalam penyusunan politik anggaran untuk Pembangunan Daerah, sehingga pada akhirnya Perda APBD yang disahkan akan mempunyai kontribusi positif kepada kepentingan, keinginan dan kebutuhan masyarakat dan Pemerintah Provinsi

Riau, yang pada akhirnya akan dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Riau melalui SKPD-SKPD dengan baik dan arif serta didukung oleh masyarakat.

KESIMPULAN

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2016 menjelaskan secara rinci mengenai tahapan pembahasan dan penetapan APBD dimana secara umum dibagi menjadi tiga tahapan yaitu pembahasan KUA PPAS, penyusunan Ranperda APBD, dan penetapan APBD. Setiap tahapan telah dilalui dalam pembahasan dan penetapan APBD namun ketidaksesuaian jadwal pelaksanaan dengan ketentuan yang berlaku mengakibatkan tidak maksimalnya pembahasan baik dimulai dari penandatanganan Nota Kesepakatan/MOU KUA PPAS, penyampaian pengantar Nota Keuangan dan RAPBD oleh Gubernur, penyampaian pandangan umum fraksi terhadap RAPBD sekaligus penyampaian jawaban Pemerintah Daerah terhadap pandangan umum fraksi terhadap RAPBD, penyampaian laporan hasil kerja Badan Anggaran DPRD Provinsi Riau terhadap RAPBD sekaligus persetujuan dewan dan pendapat akhir kepala daerah yang dimana seluruh agenda ini dilakukan pada Bulan Desember 2016. Dinamika politik dalam pembahasan Raperda APBD di DPRD adalah merupakan hal yang wajar terjadi sebagai bentuk pelaksanaan fungsi legislasi dan politik anggaran. Diperlukan komitmen serta strategi Pemerintah Daerah dan DPRD khususnya terkait jadwal pelaksanaan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku mulai dari pelaksanaan Musrenbang sampai penetapan Renja SKPD dan RKPD. Hal ini diperlukan agar tidak berdampak terhadap keterlambatan dalam pembahasan KUA PPAS dan RKA SKPD yang seharusnya berorientasi terhadap penajaman prioritas program kegiatan dengan memperhatikan pokok-pokok pikiran DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahap, Solichin, 2008, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta; PT Bumi Aksara.
- Agustinus, leo. (2006). *Politik dan Kebijakan publik*. Bandung: AIPI.
- Agustino Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- D., Riant nugroho. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Formulasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Halim, Abdul. 2002. *Seri Akuntansi Sektor Publik-Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba.
- Karianga, Hendra 2013, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta; Kencana.
- Moleong, Lexy J 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung; PT Remaja Rosdakarya Offset.
- Nugroho D, Riant 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Formulasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Suharno, 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. UNY Press.
- Tumbo, Sumelo. 2012. *Permasalahan Aktual dalam Evaluasi APBD dan Solusinya*, Media Keuangan Daerah. Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri.
- Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik, Teori, dan Proses*, Jakarta; Media Presindo.
- Bastian, Indra (2008), *Keterlambatan APBD Dalam Analisis Siklus*. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan* Volume 7, Nomor 2. Hlm 115-130.
- Laporan Hasil Kerja Badan Anggaran DPRD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2016* dalam rapat Paripurna DPRD Provinsi Riau tgl 31 Desember 2015.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan dan Tata Tertib DPRD.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2016.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Provinsi Riau.

Jurnal/Karya Ilmiah/Laporan

- Hanida, Rozidateno Putri. 2010. *Dinamika Penyusunan Anggaran Daerah (Kasus: Proses Penetapan Program dan Alokasi Anggaran Belanja Daerah Di Kabupaten Sleman)*. *Jurnal Penelitian Politik*.

Akses Internet

<http://pekanbaru.tribunnews.com/2015/08/13/dprd-riau-akan-kembalikan-kua-ppas-rapbd-2016-karena-banyak-kesalahan?page=1>, Diakses tgl 13 Mei 2016, 20.10 WIB

<http://riauheadline.com/view/Politik/15662/DPRD-Riau-Tolak-KUA-PPAS-RAPBD-2016-karena-SK-TAPD-Kadaluarsa.html>, Diakses tgl 13 Mei 2016, 20.15 WIB

<http://www.halloriau.com/read-otonomi-76978-2016-02-02-rasionalisasi-apbd-riau-2016-hingga-rp1-triliun.html> diakses tgl 14 Mei 2016, 00.06 WIB

(Footnotes)

- 1 Hendra Karianga, 2013, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta; Kencana., hlm 68
- 2 Yuna Farhan, *Menelaah Arah Politik Anggaran di Indonesia*, dalam Herzon, Tesis, UGM, hlm 29.
- 3 Aaron Wildavsky, naomi Caiden, 2012, *Dinamika Proses Politik Anggaran*. Matapena Consultindo. Jakarta; hlm 214-233
- 4 Hanida, Rozidateno Putri. 2010. *Dinamika Penyusunan Anggaran Daerah (Kasus: Proses Penetapan Program dan Alokasi Anggaran Belanja Daerah Di Kabupaten Sleman)*. Jurnal Penelitian Politik Tahun. Hlm 7
- 5 Ibid. Hlm 9
- 6 Abdul Halim. 2002. *Seri Akuntansi Sektor Publik-Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba. Hlm 19
- 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004, dan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 4

- 8 Lexy J Moleong, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung, Hlm 23
- 9 Ibid. Hlm 34
- 10 Indra Bastian, *Log. Cid.*, Hlm. 115-130
- 11 Bab XX Tata Tertib DPRD Provinsi Riau Pasal 121, Hlm 75
- 12 Log Cit., Hlm 76
- 13 <http://pekanbaru.tribunnews.com/2015/08/13/dprd-riau-akan-kembalikan-kua-ppas-rapbd-2016-karena-banyak-kesalahan?page=1>, Diakses tgl 13 Mei 2016, 20.10 WIB
- 14 <http://riauheadline.com/view/Politik/15662/DPRD-Riau-Tolak-KUA-PPAS-RAPBD-2016-karena-SK-TAPD-Kadaluarsa.html>, Diakses tgl 13 Mei 2016, 20.15 WIB
- 15 Tatib DPRD Provinsi Riau Pasal 124. Hlm 76
- 16 Ibid., Hlm 77
- 17 Ibid., Hlm 32
- 18 Ibid., Hlm 77-78
- 19 Sumelo Tumbo, 2012. *Permasalahan Aktual dalam Evaluasi APBD dan Solusinya*, Media Keuangan Daerah. Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, Jakarta.
- 20 <http://www.halloriau.com/read-otonomi-76978-2016-02-02-rasionalisasi-apbd-riau-2016-hingga-rp1-triliun.html>, diakses tgl 14 Mei 2016, 00.06 WIB