

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Desember merupakan bulan Politik Anggaran, begitulah istilah yang seringkali digunakan untuk menggambarkan interaksi aktor politik daerah. Akhir bulan Desember adalah babak akhir dari pertulangan para aktor politik dalam melakukan pertarungan baik itu kepentingan politik, kepentingan ekonomi maupun kepentingan konstituen. Sejatinnya, praktek desentralisasi politik anggaran bukan memperkuat model *check and balances* antara eksekutif dan legislatif daerah, namun sebaliknya menjadi arena perebutan konstetasi kepentingan bagi kedua aktor politik dalam melakukan perumusan kebijakan penganggaran. Maka untuk mempertahankan kepentingannya dalam merebutkan sumber-sumber anggaran daerah, legislatif seringkali menggunakan dalil-dalil prosedural, efektif dan efisien yang sesuai dengan logika perundang-undangan yang berlaku. Proses tersebut

kemudian menjadi praktek-praktek oportunistik aktor politik untuk mencapai kepentingannya sendiri.

Interaksi aktor elit politik daerah pada realitasnya, setiap pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah selalu memunculkan konflik kepentingan antara agen atau aktor karena perilaku penyimpangan yaitu sikap pragmatis untuk menggunakan penganggaran guna menarik simpati konstituen dan memaksimalkan popularitas diri dalam menghadapi demokrasi elektoral nanti. Di aspek lain, pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja daerah (APBD) merupakan suatu tahapan proses yang sangat sulit dan sarat dengan nilai-nilai politis. Apalagi Ruang konsultasi publik bersifat sangat tertutup maka dalam mengalokasikan anggaran untuk kepentingan konstituennya.

Pelaksanaan Desentralisasi ini berimplikasi pada perubahan peta politik daerah yang sangat mendasar yaitu hubungan relasi elit antara pemerintah daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) dalam mengelola sumber daya Alam (SDM) atau kekayaan daerah.

Tahapan penyusunan dan alokasi sumber daya yang membutuhkan anggaran. Sehingga memunculkan kurang lebih dua paradigma yang mengindikasikan adanya konflik sebagai *Principil*. Dalam hubungannya dengan rakyat, dan pihak legislatif sebagai *agen* yang membela kepentingan rakyat.

Sedangkan Menurut (Abdullah, 2006) bahwa kondisi dan situasi *powerful* yang dimiliki legislatif menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar, sehingga membuat eksekutif sulit menolak “rekomendasi” legislatif dalam pengalokasian sumberdaya yang memberikan keuntungan kepada legislatif, yang akan menyebabkan *outcome* anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan merugikan publik. Dengan demikian, meskipun penganggaran merupakan bagian dari sistem informasi yang dapat digunakan untuk mengurangi oportuniste agen. kenyataannya dalam proses pengalokasian sumberdaya selalu muncul konflik. Dugaan adanya misalokasi dalam anggaran

karena politisi memiliki kepentingan pribadi dalam penganggaran.

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan (Abdullah dan asmara, 2006). Proses pengalokasian dalam anggaran merupakan ruang bagi legislatif atau DPRD untuk memasukkan kepentingan konstituen yang diwakilinya. Disisi lain sesuai Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pejabat eksekutif lebih dominan dan memiliki wewenang serta tanggung jawab yang lebih besar dalam menyusun APBD. Eksekutif juga memiliki power yang lebih besar karena memiliki pemahaman terhadap birokrasi dan administrasi, seluruh aturan dan perundang-undangan yang melandasinya serta hubungan langsung dengan masyarakat yang telah berlangsung dalam waktu lama mengakibatkan penguasaan informasi eksekutif lebih baik dari pada legislatif (Florensia, 2009). Selain lebih dominan dalam proses penyusunan anggaran, pejabat eksekutif juga

bertindak sebagai pelaksana anggaran, sehingga memiliki informasi keuangan yang lebih baik dibanding pejabat legislatif. Hal inilah yang memberi peluang kepada penyusun anggaran baik legislatif maupun eksekutif untuk berperilaku oportunistik. Perilaku oportunistik ini merupakan perilaku yang berusaha mencapai keinginan dengan segala cara bahkan cara ilegal kepentingan di antara Actors.

Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahannya dikenal ada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah yang merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini di dalamnya terkandung 3 (tiga) hal utama yaitu Pertama, pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan sesuatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah. Kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif, dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian

tugas tersebut. Ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut, mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Setya Retnami: 2000: 1).

Penyelenggaran pemerintahan di daerah yaitu terdiri dari Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakat Daerah (DPRD). Di dalam negara kesatuan atau sering juga disebut sebagai negara Unitaris, Unitary adalah negara tunggal (satu negara) yang monosentris (berpusat satu) terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh wilayah negara bersangkutan. Dalam melakukan aktifitas keluar maupun kedalam, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah. (Budi sudjijono: 2003: 1). Senada dengan apa yang di sampaikan oleh Abdurrahman (1987: 5). Bahwa Negara kesatuan adalah Negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Sedangkan menurut

Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakekat negara kesatuan.(Sri Soemantri: 1981: 17).

Pola Relasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan DPRD, kedua organ pemerintahan daerah tersebut mempunyai kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra hubungan kerja (Hubungan kewenangan). DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah. (Siswanto Sunarno: 2008: 67).

Dari sekian banyak jenis hubungan dan wewenang antara DPRD dengan Kepala Daerah tersebut diatur dalam

peraturan perundang-undangan, sehingga terlihat bahwa Kepala Daerah bukan merupakan penguasa tunggal di daerah, karena penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, hal ini diharapkan agar tercipta iklim demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemudian terjadi check and balance, gambaran tersebut dapat diklarifikasikan menjadi tiga jenis hubungan, yaitu hubungan kemitraan (partnership), dan hubungan anggaran (budgeting), seperti halnya hubungan antara DPR dengan Presiden pada Pemerintah Pusat (Astawa: 2008: 112). Atas dasar pola hubungan antara elit lokal dalam pelaksanaan pembentukan produk legislasi daerah, pada prakteknya di kehidupan demokrasi modern sebagai lembaga demokrasi mempunyai fungsi yang sentral untuk menjewantahkan mandat kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada pandangan bahwa lembaga DPRD merupakan wadah yang ideal untuk menyalurkan segala kebutuhan demi kesejahteraan rakyat secara kolektif. Sehingga kepala daerah sebagai lembaga eksekutif dapat mengimplementasikan kebijakan publik yang sudah

ditetapkan oleh lembaga legislatif sebagai cerminan kehendak rakyat di daerah.

Secara umum DPRD mempunyai 3 (tiga) fungsi dasar yaitu: fungsi perwakilan, fungsi pembuatan kebijakan (legislasi), dan fungsi pengawasan. Dari ketiga fungsi tersebut, fungsi legislasi dinilai oleh banyak kalangan sebagai fungsi yang paling sedikit (kurang) mendapat perhatian dari para anggota dewan. Untuk dapat melaksanakan fungsi ini dengan baik memang sangat diperlukan pemahaman yang mendalam terhadap persoalan yang dihadapi, wawasan yang luas, dan tentu saja kemampuan teknis yang memadai. Selain itu tahapan-tahapan yang harus dilalui untuk dapat menghasilkan suatu produk legislasi yang berkualitas, memerlukan proses yang tidak gampang (Wismar E, 2004). Sedangkan Menurut Marbun (2005: 08) bahwa berdasarkan pada UU No.32 tahun 2004 serta perubahan UU No.12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah pasal 19 dijelaskan bahwa dalam Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Dalam tugasnya DPRD tidak menjadi satu

dengan kepala daerah tetapi DPRD dipisahkan dari Kepala Daerah. Kedudukan DPRD, Kabupaten/ Kota merupakan lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/ kota.

Sehingga Pola hubungan elit lokal antara dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), pemerintah daerah (Pemda), dan kelompok interest group (kelompok kepentingan), memiliki peranan yang sangat strategis karena peranan yang di mainkan dalam mengontrol segala kebijakan legislasi daerah, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Kontrol yang dilakukan merupakan bentuk relasi untuk mengawasi arak kebijakan, produk legislasi daerah, dan pembangunan nasional maupun daerah demi kesejahteraan masyarakat secara kolektif. Para elit lokal terpolarisasi dari keberagaman yang direkrut melalui partai politik dan terpilih melalui proses pemilihan umum. Mandat rakyat di emban di lembaga legislatif atau yang lebih di kenal sebagai dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).

Pola hubungan elit politik lokal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terlihat dari aktivitas tugas dan fungsinya, yakni sebagai pemberi legislasi, menetapkan anggaran yang dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta sebagai kelompok yang mampu memberikan kontrol terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebagai pemberi legitimasi, elit politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dilihat dari perannya dalam membuat peraturan daerah (Perda), sebagai pemberi legitimasi mereka juga memiliki kepentingan dalam menetapkan anggaran terutama dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta dapat melakukan kontrol (pengawasan) terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pada hakekatnya fungsi utama dari legislatif adalah membuat Undang-Undang (legislasi), hal ini juga sejalan dengan fungsi-fungsi yang lain seperti fungsi pengawasan (controlling) juga merupakan bagian dari fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan tentunya

terlebih dahulu melahirkan peraturan perundangan-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (budgeting) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga ditetapkan dengan Peraturan Daerah APBD setiap tahun anggaran. (Arbit Sani: 1984: 48-52).

Ada beberapa persoalan yang menjadi sorotan terhadap kinerja DPRD antara lain. Pertama, DPRD hanya berfungsi sebagai lembaga pengawasan, sementara fungsi legislasi daerah tidak pernah dijalankan oleh DPRD. Kedua, adanya kecenderungan anggota DPRD merendahkan martabat dirinya dari posisi terhormat menjadi sekedar profesi, yang tercermin dalam antusiasme tanpa henti dalam menetapkan honor untuk dirinya. Yang terasa ganjil adalah berkaitan dengan anggaran DPRD yang dikelola dan dirancang langsung oleh DPRD, namun dimasukkan kedalam bagian pengeluaran APBD. Anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang

dijalankan oleh pemerintah daerah harus dipertanggungjawabkan kepada DPRD. Mestinya anggaran yang dirancang dan dikelola langsung oleh DPRD juga dipertanggungjawabkan oleh DPRD. Kepada siapa Dewan Perwakilan rakyat daerah (DPRD) harus mempertanggungjawabkan memang belum di atur oleh UU. Ketiga, masih terdapat kelemahan moralitas, pengetahuan, dan visi pada sebagian besar anggota Dewan Perwakilan rakyat daerah (DPRD). (Haryadi: 2003: 157). Sedangkan menurut Sirajudin, dkk (2008: 85) bahwa kedudukan dan peranana DPRD dalam UU Otonomi daerah sering menjadi sasaran dan sumber kontroversi. Alasannya karena yang mendasari bermacam-macam, salah satunya karena DPRD tidak lagi memperjungakan kepentingan-kepentingan konstituennya yang memberikan legitimasi kekuasaan.

Ada beberapa persoalan mendasar dalam pelaksanaan fungsi legislasi daerah di Kabupaten Buru Selatan yaitu Pertama, pada pemilihan umum legislatif tahun 2014 telah merubah komposisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat

daerah (DPRD) Kabupaten Buru Selatan yaitu anggota DPRD hasil pemilu legislatif 2009 nyaris tidak ada partai politik yang dominan sehingga terjadi polarisasi kekuatan politik yang harmonis dan damai. Sedangkan hasil pemilu 2014 telah terjadi perubahan keanggotaan dewan di Kabupaten Buru Selatan yang di dominasi oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan), Partai Demokrat dan Partai Amanat nasional (PAN). Sehingga terjadi pola kekuatan baru dan tidak permanen, akibatnya terjadi kurangnya harmonis pola hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Kabupaten Buru Selatan dan Pemerintah daerah (Pemda) dalam melaksanakan pembahasan APBD Tahun 2015.

**Tabel 1.1 Hasil Pemilu DPRD di Buru Selatan 2014**

No	Partai Politik	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Persentase
	(1)	(2)			(3)
1	PDI Perjuangan	3	1	4	20
2	Partai Demokrat	3	0	3	15
3	Partai Amanat Nasional	3	0	3	15
4	Partai Gerindra	3	0	3	15
5	Partai NasDem	2	0	2	10
6	Partai Persatuan	1	0	1	5

No	Partai Politik	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Persentase
	<b>Pembangunan</b>				
<b>7</b>	Partai Golkar	1	0	1	5
<b>8</b>	Partai Kebangkitan Bangsa	1	0	1	5
<b>9</b>	Partai Keadilan Sejahtera	1	0	1	5
<b>10</b>	Partai Hanura	1	0	1	5
<b>Total Keseluruhan</b>		<b>19</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

*Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten Buru Selatan dan KPUD Buru selatan tahun 2014*

Dengan komposisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buru Selatan hasil pemilihan legislatif 2014 yang berasal dari multipartai dan lebih pluralistik. Dampaknya muncul masalah antara Bupati dan anggota DPRD baru terpilih dalam proses pembahasan Anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) tahun anggaran 2015 dimana anggota DPRD baru terpilih belum memiliki pengalaman atau keterampilan. Dilain pihak Bupati harus bertanggung jawab kepada anggota DPRD. Di tahun terakhir masa jabatan Bupati Tagob Sudarsono Soulissa dan wakil bupati Burce Saleky mengalami masalah teknis dengan anggota DPRD yang tak cukup mempunyai pengalaman atau “Keterampilan” dalam melakukan pembahasan APBD Buru

Selatan tahun 2015 yang mengakibatkan keterlambatan berlarut-larut dan belum ada titik temu penganggaran APBD 2015.

Biaya mahal pada pemilu 2014, menjadi alasan bagi anggota DPRD Buru Selatan untuk menggunakan Anggaran APBD untuk kebutuhan politik pasca kontestasi elekor. Fenomena perdebatan antara Pemerintah Kabupaten Buru Selatan dan DPRD dalam Pembahasan APBD tahun 2015, di mana anggaran berada dalam kendali elit lokal dan tidak tersentuh oleh warga sehingga perdebatan di tingkat RKA-SKPD menjadi modus oportunistik para anggota untuk melakukan perilaku-perilaku yang menyimpang dan tidak berdasarkan pada asas transparansi, akuntabilitas dalam melakukan pembahasan anggaran publik.

Kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah dapat di bagi menjadi dua jenis yaitu Perda bersifat insentil dan Perda yang bersifat rutin. Perda yang bersifat insentil adalah Perda Non APBD, sedangkan Perda yang bersifat rutin dinamakan perda APBD.(B.N Marbun: 1983: 162).

APBD merupakan proses anggaran di sektor publik sudah sepantasnya menjadi prioritas dan menjadi perhatian bagi pemerintah daerah. Keterlambatan dalam penetapan APBD apabila terus terjadi akan menjadi patologi-patologi legislasi yang akan terus secara berlanjut maka akan berimplikasi pada terhambatnya pembangunan daerah. Sehingga pemerintah daerah serta DPRD berupaya untuk mengatasi pengaruh keterlambatan pada pembahasan pada tingkat Rencana Kerja Anggaran (RKA) akan mempengaruhi keterlambatan pada penetapan dan pengesahan legislasi daerah. Keterlambatan dalam penyusunan APBD akan dapat mengakibatkan lambannya penetapan anggaran untuk di undang menjadi peraturan daerah (Perda). Akibat keterlambatan ini ialah berupa sangsi penundaan penyaluran dana perimbangan bahkan hingga potongan anggaran.

**Tabel 1.2 Penetapan APBD Kabupaten Buru Selatan**

<b>NO</b>	<b>Perda APBD</b>	<b>Diundangkan</b>	<b>Ditetapkan</b>	<b>Batas Waktu</b>
<b>1</b>	Nomor 01 Tahun 2010	12 Nopember 2010	12 Nopember 2010	31 Desember 2010
<b>2</b>	Nomor 01 Tahun 2011		08 Januari 2011	31 Desember 2012
<b>3</b>	Nomor 30 Tahun 2012	24 Nopember 2012	24 Nopember 2012	31 Desember 2012
<b>4</b>	Nomor 01 Tahun 2013	25 Januari 2013	25 Januari 2013	31 Desember 2013
<b>5</b>	Nomor 01 Tahun 2014	18 Januari 2014	18 Januari 2014	31 Desember 2014
<b>6</b>	Nomor 01 Tahun 2015	20 Januari 2015	20 Januari 2015	31 Desember 2015

*Sumber: Peraturan Daerah Kabupaten Buru Selatan*

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) mempunyai peran yang sangat penting dalam menyusun prioritas perencanaan pembangunan daerah. Maka akibat keterlambatan dalam penetapan APBD Buru Selatan pada Enam tahun terakhir akan sangat berdampak pada pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan daerah menjadi tidak efektif dan efisien. Sehingga faktor keterlambatan penetapan anggaran karena kurangnya komitmen dan kompeten tentang proses pembahasan APBD. ataukah faktor lain yang dapat di analisis yaitu faktor komunikasi dan koordinasi antara eksekutif- legislatif yang

kurang mampu membangun mitra kerja yang harmonis karena kurangnya ruang-ruang publik baik secara formal maupun informal.

Sejak Kabupaten Buru Selatan diimplementasikan menjadi daerah otonomi baru pada tahun 2008 pola hubungan eksekutif dan legislatif telah terjadi berulang-ulang proses keterlambatan Penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Banyaknya fenomena keterlambatan/tidak aspiratif tersebut dikarenakan proses pembahasannya yang elitis. Sifat elitisme ini ditunjukkan dengan adanya perilaku aktor-aktor yang terlibat dalam pembahasan APBD Buru Selatan tahun 2015 yaitu Pemerintah Daerah (eksekutif) dan DPRD (Legislatif) yang sangat lambat dalam menetapkan anggaran daerah untuk diundangkan menjadi Peraturan Daerah (Perda). Karena dengan adanya Peraturan Daerah (Perda) Buru Selatan menjadi acuan dan dasar hukum tetap Pemerintah daerah dalam menjalankan program-program pembangunan untuk pagu anggaran satu tahun.

Keterlambatan penetapan karena pola hubungan elit lokal yaitu antara legislatif dan eksekutif masih berbeda persepsi yaitu: Menurut ketua DPRD Buru Selatan Arkilaus Solissa menegaskan pembahasan APBD tahun anggaran 2015 tidak ada penetapan jika pemerintah daerah (pemda) belum menyerahkan dokumen Rencana Kerja anggaran (RKA) yang harusnya diserahkan oleh pemerintah kabupaten buru selatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas secara bersama-sama. Sebab Rencana Kerja Anggaran (RKA) menjadi acuan sekaligus prinsip dalam pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Landasannya tertuang di Permendagri No 21 Tahun 2011 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah pasal 106 ayat 1 yaitu "Apabila DPRD sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 ayat (3C) tidak menetapkan persetujuan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya". Senada dengan apa yang

disampaikan oleh anggota DPRD Buru Selatan dari Fraksi PAN yaitu Thaib Souwakil bahwa hingga kini dewan belum menerima dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) untuk di bahas di tingkat badan anggaran karena menurutnya DPRD tidak mau membahas perencanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tanpa dokumen-dokumen sebagai standar Operasional tidak ada RKA yang menjadi objek pembahasan APBD tahun 2015.

Interaksi aktor politik daerah sudah kelihatan dari pembahasan APBD Tahap III selalu diwarnai pengaruh dari fraksi dan komisi di DPRD Kabupaten Buru Selatan. Sehingga berdampak pada pola interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD, dalam kaitannya dengan Badan Anggaran (Banggar) DPRD Buru Selatan ketika melakukan pembahasan APBD Tahun 2015. Kekuatan politik yang dimiliki oleh tiap fraksi tidak mampu mengimbangi wewenang pemerintah daerah sehingga interaksi yang terjadi ketika membahas rancangan APBD tidak seimbang. Aspek lain yang harus ditinjau pada pembahasan APBD Buru Selatan tahun 2015

yaitu, Peratma, perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dan DPRD tentang wewenang masing-masing ketika membahas rancangan APBD dan perbedaan persepsi internal DPRD yang mengarah pada pengotak internal dalam DPRD Buru Selatan. Kedua, keterbatasan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) dan kelembagaan DPRD dalam memahami proses dan materi penganggaran daerah serta kontravensi DPRD. Ketiga, perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dengan DPRD Buru Selatan ini dalam perkembangannya dapat menjadi kontravensi (pertentangan tertutup) yang di landasi oleh sikap ketidakpercayaan.

Sehingga solusi yang dilakukan dalam mengatasi kesenjangan antara eksekutif dan legislatif dengan melakukan komunikasi dan koordinasi yang intensif dari Pemerintah Daerah Provinsi Maluku dan Pemerintah Kabupaten Buru Selatan. Sebagaimana diberitakan sebelumnya, Gubernur Maluku, Said Assagaff telah melayangkan surat kepada Bupati Buru Selatan Tagop Sudarsono Soulissa. Surat Gubernur tertanggal 16 Januari 2015 No: 170/122/ untuk

menindak lanjuti surat Menteri dalam Negeri RI No: 902/3224/SJ/ tanggal 24 Juni 2014 pasca putusan Mahkamah Konstitusi Surat gubernur itu juga ditembuskan ke DPRD Kabupaten Buru Selatan. Surat dilayangkan oleh Gubernur Maluku untuk berkaitan dengan belum rampungnya pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan tahun 2015. Surat Gubernur Maluku membalas surat Bupati Buru Selatan No: 902/21/tanggal 14 Januari 2015, berkaitan dengan pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tahun 2015 antara Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Buru Selatan dengan DPRD yang sampai saat ini belum mendapatkan kesepakatan penetapan APBD tahun 2015 untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Oleh karena itu, berdasarkan surat yang di sampikan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) kepada Para Gubernur dan Walikota/Bupati seluruh Indonesia dalam rangka pembahasan APBN tahun 2014, sehingga ada beberapa poin penting yang di sampaikan yaitu:

*Sesuai putusan Mahkamah Konstitusi No: 35/PUU-XI/2013 yang membatalkan kewenangan DPR dalam pembahasan APBN secara rinci hingga tingkat kegiatan dan belanja satuan (Satuan Tiga) serta kewenangan dalam pembintangan anggaran dan memperhatikan hasil sidang kabinet paripurna tanggal 4 juni 2014, sekretaris kabinet menegaskan bahwa para pejabat pemerintah daerah diwajibkan untuk: (a). Mematuhi dan melaksanakan dengan penuh disiplin dan tanggung jawab dalam melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi No: 35/PUU-XI/2013 dalam melaksanakan pembahasan APBD dengan DPRD. (b). Tidak melakukan upaya pendekatan/ lobi dengan oknum Anggota DPRD tertentu dalam upaya meningkatkan anggaran dan tidak meminta bantuan kepada oknum Anggota DPRD tertentu untuk dapat mencegah penghematan dan pemotongan anggaran satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam rangka pengendalian dan pengamanan pelaksanaan APBD.*

Oleh sebab itu Gubernur Maluku, Said Assagaf dalam suratnya menjelaskan beberapa hal, yaitu:

Pertama Sesuai ketentuan peraturan Perundang-Undangan untuk melaksanakan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota maka dibentuk alat kelengkapan dewan (AKD) yang termaktub dalam tentang Tata Tertib (Tatib) DPRD. Kedua, Berdasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 35/PUU-XI/2013 yang menerangkan ketika DPR melalui Badan Anggaran memiliki kewenangan untuk membahas RAPBN secara terperinci sampai dengan tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga), maka pada saat itu DPR telah melewati kewenangan dalam melakukan fungsi anggaran dan telah terlalu jauh memasuki pelaksanaan perencanaan anggaran yang merupakan ranah kekuasaan eksekutif. Ketiga Surat Edaran Mendagri No: 903/5671/SJ/tanggal 19 Oktober 2014, perihal Penetapan Perubahan APBD Tahun Anggaran 2014 dan APBD tahun 2015 terkait pergantian Anggota DPRD masa bakti 2009-2014, secara tegas menjelaskan

bahwa untuk menjamin kepastian dan keberlangsungan penetapan APBD sesuai pasal 52 Peraturan Pemerintah No: 58 tahun 2005 dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang pada intinya menyebutkan bahwa: apabila Badan Anggaran DPRD belum terbentuk, Pimpinan DPRD sementara dapat memberikan persetujuan bersama terhadap Rapedra APBD tahun anggaran 2014 dan penyempurnaan hasil evaluasi dilakukan oleh kepala daerah bersama pimpinan DPRD definitif. Terhadap putusan MK dan surat edaran Mendagri maka kewenangan untuk membahas kegiatan dan jenis belanja tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan mekanisme pembahasan perubahan APBD tahun 2014 dan APBD 2015 tidak dilakukan pada Badan Anggaran sepanjang Badan Anggaran DPRD belum terbentuk. (*kabartimur.co.id Di akses pada hari jumat 05/03/2015*).

Dari sini terlihat bahwa permasalahan yang mendasari keterlamabatan pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015, selain kurang transparannya pemerintah daerah sehingga berimplikasi terhadap sedikitnya waktu pembahasan juga di karenakan ketidakmampuan Panitia Anggaran DPRD Kabupaten Buru Selatan dalam memahami RKA-SKPD. Pola interaksi antar aktor politik lokal yaitu komisi dan fraksi juga tak terlepas untuk memperjuangkan agar dapat dimasukkan dalam penganggaran daerah yang cenderung bersifat politik karena berkaitan dengan kelompok pendukung dan konstituennya.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Buru selatan tahun 2014-2019 merupakan representasi dari masyarakat buru selatan, sebagai wakil rakyat di tuntutan harus menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum dalam peraturan daerah dan harus membangun pola relasi kerja yang harmonis serta berkelanjutan dalam melaksanakan pembahasan APBD tahun 2015. karena itu merupakan salah satu hal yang

mendasar dalam melaksanakan fungsi legislasi. Selama lima tahun sebagai wakil rakyat mulai dari pembahasan sampai di paripurnakan menjadi peraturan daerah. Dari pola hubungan dalam pembahasan peraturan daerah sebagian merupakan usulan dari pihak eksekutif masalah ini disebabkan karena kurangnya kemampuan anggota DPRD pada umumnya tentang ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemhasan APBD Tahun 2015 baik secara materi maupun secara teknis dan ketepatan waktu dalam pembahasan jarang sesuai dengan penetapan waktu pembahasan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang di atas maka peneliti dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pola relasi eksekutif dan Legislatif pada proses pembuatan legislasi daerah di Kabupaten Buru Selatan tahun 2015?

2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pola relasi Eksekutif dan Legislatif pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan tahun 2015?

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas maka secara umum peneliti bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis tentang Pola Relasi Elit Lokal melalui proses pembuatan produk legislasi daerah pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan tahun 2015. Adapun maksud dan tujuan secara khusus penelitian ini yaitu:

1. Untuk menganalisis dan menggambarkan pola relasi Eksekutif dan Legislatif pada proses pembuatan produk legislasi daerah pada pembahasan APBD Tahun 2015 di Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015.
2. Untuk menganalisis dan menggambarkan faktor-faktor apa yang menyebabkan pola relasi Eksekutif

dan Legislatif dalam melakukan pembahasan APBD  
Buru Selatan tahun 2015 untuk menciptakan produk  
legislasi daerah yang dapat di pertanggungjawa

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

1. Untuk memberikan masukan pada para akademisi dalam menambah kontribusi terhadap pengembangan literatur Politik legislasi terutama dalam pengembangan kapasitas dalam memahami dan mengetahui tentang proses pembahasan produk legislasi dan dapat di gunakan untuk peneliti selanjutnya.
2. Memperkaya *Khasanah* kajian-kajian ilmu legislasi dari perspektif politik yang masih minim minat untuk mengkaji dinamika pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam melakukan analisis tentang *Legislative Drafting*.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Bagi pemerintah daerah hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam melaksanakan otonomi daerah, khususnya dalam peningkatan kinerja DPRD yang berkaitan dengan pengawasan anggaran (APBD) untuk mewujudkan *good government* (pemerintah yang baik), dan dapat dijadikan acuan bagi partai politik dalam merekrut anggota DPRD serta pengembangan kader partai.
2. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi atau bukti empiris mengenai pengaruh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara eksekutif (Pemkab) dengan legislatif (DPRD). Dalam melakukan pembahasan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD).