

PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI DPRA DALAM PENYUSUNAN DAN PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA ACEH

Abdul manan¹, husni², iskandar a. Gani²

¹) Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh

²) Staf Pengajar Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh

Koresponden: seunara@gmail.com

Diterima : 22/09/2016 Reviewer : 26/09/2016 Dipublish : 15/11/2016

Abstract: *This study aims to examine and explain the mechanisms used in the preparation and endorsement of APBA by DPRA, factors influencing the delay in its endorsement and other factors affecting the success of APBA preparation and endorsement. This study is an empirical juridical research that uses legislation and analytical approach. The data are primarily obtained from interviews with respondents or informants and complimented by secondary data obtained from reviewing existing literature. The results suggest that the preparation and endorsement of the APBA have been in accordance with generally accepted mechanisms which involved three common stages: preparation stage, discussion with local executives and the establishment of provincial parliament APBA in a plenary meeting. However, the endorsement of APBA is often late, due to factors, such as: the relationship between the state chief and DPRA, the educational background of the parties responsible for budgeting, performance indicators, the commitment of the executive and legislative to carry out the preparation of the APBA effectively, efficiently and timely. The delay also causes by factors affecting the APBA preparers, such as unsupportive behavior and lacking of competency.*

Keywords: *Duty and Function implementation of DPRA, Enactment and Planning, APBA*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menjelaskan mekanisme penyusunan dan penetapan APBA yang diterapkan oleh DPRA, penyebab keterlambatan penetapannya dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Jenis penelitian yang digunakan adalah *yuridis empiris*, dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan analitis. Data yang digunakan adalah data primer dari hasil wawancara dengan responden dan informan, dan data sekunder dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam penyusunan dan penetapan APBA, DPRA sudah melakukannya sesuai dengan mekanisme yang berlaku dan terlibat dalam penyusunan dan pembahasan bersama dengan eksekutif daerah serta diakhiri dengan penetapan APBA dalam rapat paripurna DPRA. Namun selama ini penetapan APBA sering terlambat, disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRA, latar belakang pendidikan para pihak yang bertanggungjawab dalam penganggaran daerah, indikator kinerja, komitmen eksekutif dan legislatif daerah untuk melaksanakan penyusunan APBA secara efektif, efisien dan tepat waktu dan faktor penyusun APBA berupa perilaku, aktivitas dan kemampuannya yang tidak sesuai dan bersinergi.

Kata Kunci: Pelaksanaan Tugas dan Fungsi DPRA, Penyusunan dan Penetapan APBA

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sebagai lembaga representatif rakyat memiliki tiga fungsi strategis, yaitu legislasi, pengawasan dan anggaran (Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 UU No. 11 Tahun 2006). Dengan ketiga fungsi ini menjadikan DPRA sebagai lembaga publik yang penting dengan posisi yang sangat strategis di Aceh. Bagian dari ketiga fungsi DPRA dimaksud yang merupakan fokus dan objek dari penelitian ini adalah fungsi anggaran. Pelaksanaan fungsi anggaran DPRA dalam

menyusun dan membahas RAPBA tidak dilakukan oleh seluruh alat kelengkapan DPRA tetapi terbatas hanya oleh Badan Anggaran. Namun penetapan APBA ditetapkan oleh DPRA dengan melibatkan seluruh anggota dan fraksi dalam sebuah rapat paripurna yang terbuka untuk umum.

Berdasarkan sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penganggaran dan keuangan daerah mengisyaratkan bahwa, kewenangan DPRA

dalam penyusunan APBA sangat terbatas dan berada di bawah Kepala Daerah, DPRA tidak mempunyai kewenangan untuk merencanakan APBA. Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam fungsi anggaran hanya berwenang untuk membahas dan menyetujui RAPBA yang diajukan oleh Kepala Daerah. Badan Anggaran sebagai alat kelengkapan DPRA, dalam tahapan penyusunan RAPBA, hanya bersifat mitra dalam pembahasan dengan TAPA, bukan sebagai pengusul.

Proses penyusunan sampai dengan penetapan APBA yang melalui sejumlah tahapan, semuanya sudah mempunyai jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Namun hampir setiap tahun pengesahan dan penetapan APBA sering terjadi keterlambatan dari jadwal yang sudah ditentukan. Persoalan keterlambatan tersebut sudah sering terjadi, sebagai contoh pengesahan dan penetapan APBA dua tahun terakhir (Tahun Anggaran 2015 dan Tahun Anggaran 2016) juga terlambat dilaksanakan. APBA Tahun Anggaran 2015 baru disahkan pada 27 Februari 2015 dan APBA Tahun Anggaran 2016 baru ditetapkan pada 30 Januari 2016 dalam rapat paripurna penutupan masa persidangan I DPRA, seharusnya berdasarkan Pasal 53 ayat (2) PP No. 58 Tahun 2005 dan Pasal 116 ayat (2) Permendagri No. 13 Tahun 2006 bahwa penetapan APBA paling lambat dilakukan pada 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

Menurut Pasal 313 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 bahwa Pemerintah Daerah yang terlambat mengesahkan APBD akan dikenai sanksi kepada Kepala Daerah dan DPRD. Sanksi dimaksud merupakan sanksi administratif, yaitu tidak dibayarkannya hak-hak keuangan Kepala Daerah dan DPRD selama enam bulan. Pemberian sanksi tersebut diharapkan akan menjadi cemeti bagi eksekutif dan legislatif di daerah dalam penyusunan dan penetapan APBA, untuk secara serius memperhatikan dan mengedepankan kepentingan rakyat bukan individu maupun

kelompoknya, sehingga penetapan APBA tidak terlambat dari jadwal yang sudah ditentukan.

Khusus dalam penyusunan dan penetapan APBA Tahun Anggaran 2015 banyak muncul kegiatan dan program yang tidak mempunyai dasar hukum dan tidak sejalan dengan dokumen perencanaan yang telah ditetapkan. Dengan demikian telah mengabaikan prinsip kesesuaian penyelenggaraan daerah berdasarkan urusan dan kewenangannya, hal itu dapat terlihat dari hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kemendagri, dimana berdasarkan Keputusan Mendagri No. 903-312 Tahun 2015 tanggal 18 Februari 2015, Pemerintah Pusat melalui Mendagri menegaskan bahwa Gubernur dan DPRA wajib melakukan penyempurnaan dan penyesuaian terhadap Rancangan Qanun Aceh tentang APBA Tahun Anggaran 2015 dan Rancangan Peraturan Gubernur Aceh tentang Penjabaran APBA Tahun Anggaran 2015. Penyempurnaan dan penyesuaian tersebut terutama menyangkut penempatan dana untuk bantuan hibah dan bantuan sosial yang diluar kepatutan serta pembiayaan belanja antar SPKA/PPKD yang belum berimbang dan sesuai berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kondisi sebagaimana diuraikan di atas sangat menarik untuk dikaji, mengingat pentingnya APBA bagi keberlangsungan jalannya roda pemerintahan daerah dan pelayanan masyarakat, juga keberadaan dua institusi daerah yaitu eksekutif dan legislatif daerah yang bertanggungjawab dalam penyusunan dan penetapan APBA. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan tentang pelaksanaan tugas dan fungsi DPRA dalam penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA), khususnya mengenai mekanisme penyusunannya, apakah DPRA sudah menerapkannya secara benar berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga untuk mengetahui dan menjelaskan tentang penyebab terjadinya keterlambatan pengesahan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan

Belanja Aceh dan faktor-faktor yang menyebabkannya.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *yuridis empiris*. Penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yaitu *pertama* pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan objek penelitian, dan *kedua* pendekatan analitis (*analytical approach*) yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis secara mendalam terhadap permasalahan yang diteliti.

Penelitian ini bersifat *deskriptif* yaitu bertujuan menggambarkan secara lengkap dan sistematis keadaan obyek yang diteliti. Penelitian *deskriptif* dapat diartikan sebagai prosedur atau cara memecahkan masalah penelitian dengan memaparkan keadaan obyek yang diselidiki (seseorang, lembaga, masyarakat dan sebagainya) sebagaimana adanya, berdasarkan fakta-fakta yang aktual pada saat sekarang (Soekanto 2007). Data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua jenis, yaitu *pertama* data primer yang diperoleh dari hasil wawancara dengan sejumlah responden dan informan baik dari kalangan DPRA maupun unsur eksekutif daerah, juga dengan sejumlah pihak lainnya yang mengetahui tentang objek penelitian, dan *kedua* data sekunder yang diperoleh dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan Teori Terhadap Fungsi Anggaran DPRA dan Penganggaran Daerah

Kewenangan DPRA dalam hal penganggaran daerah dengan fungsi anggaran yang dimilikinya diperoleh melalui undang-undang. Secara teoritis sumber kewenangan meliputi atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi terjadi karena adanya pemberian kewenangan

pemerintahan oleh peraturan perundang-undangan, baik oleh UUD 1945 atau undang-undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan secara atribusi tersebut yang menjadi sumber pijakan dan referensi bagi DPRA dalam melahirkan Qanun-Qanun di Aceh termasuk Qanun Aceh tentang APBA. Menurut Ridwan dan Sudrajat (2009) wewenang yang diperoleh DPRA tersebut dalam teori kewenangan dikategorikan kedalam *Original Legislator* atau wewenang yang diperoleh berdasarkan UUD 1945 atau undang-undang lainnya kepada suatu institusi negara atau pemerintahan.

Ulum (2008) mengemukakan bahwa pengertian efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna). Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan. Sementara Djumhana (2005) menjelaskan bahwa efektivitas yaitu menggambarkan tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan hasil dengan keluaran.

Untuk mendorong terwujudnya efektivitas dalam penyusunan dan penetapan APBA juga harus diawali dengan adanya kesadaran akan arti pentingnya APBA bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan masyarakat dari para pihak yang bertanggungjawab dalam penganggaran daerah (eksekutif dan legislatif daerah). Kemudian Pemerintah menerbitkan sejumlah peraturan perundang-undangan tentang pedoman penyusunan APBD/APBA dengan harapan bahwa penyusunan dan penetapan APBA dapat berjalan efektif, efisien dan tepat waktu berdasarkan prosedur yang telah ditentukan dengan merumuskan APBA berdasarkan dokumen perencanaan yang mengakomodir

aspirasi masyarakat. Sehingga peruntukan anggaran dalam APBA dapat menyalahi kebutuhan riil bagi rakyat seperti infrastruktur, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat secara adil, merata dan transparan. Dengan demikian baru dapat dikatakan bahwa penganggaran daerah (APBA) dapat berjalan efektif, yaitu penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik (Haryanto et al. 2007).

Pengertian Anggaran Daerah dan Fungsi APBA

Nafarin (2007) mendefinisikan anggaran sebagai suatu rencana periodik yang disusun berdasarkan program-program yang telah ditetapkan. Sedangkan APBD, di Aceh dikenal dengan APBA, menurut Bastian (2006) bahwa APBD merupakan penjawantahan rencana kerja Pemerintah Daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik, dan ditambahkan oleh Nordiawan et al. (2007) bahwa proses APBD harus melalui persetujuan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 diterangkan bahwa ada enam fungsi APBD/APBA yaitu fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi.

Fungsi Anggaran DPRA

Implementasi dari tugas dan fungsi DPRA terkait dengan penganggaran, terutama dalam hal penyusunan dan pembahasan APBA, secara khusus menjadi tanggungjawab Badan Anggaran DPRA yang terdiri dari tiga puluh delapan orang anggota dan satu orang Sekretaris bukan anggota yang secara *ex-officio* dijabat oleh Sekretaris DPRA. Anggota Badan Anggaran tersebut berasal dari lintas Fraksi dan Komisi dan diketuai secara *ex-officio* oleh Ketua DPRA. Selain Badan Anggaran, Komisi-Komisi di DPRA juga memiliki kewenangan untuk membahas dokumen anggaran dengan SKPA terkait, tetapi mereka tidak berhubungan

langsung dengan TAPA. Komisi-Komisi DPRA akan terlibat dalam penyusunan dan pembahasan awal terhadap RAPBA berdasarkan Kelompok Kerja (Pokja) yang dibentuk.

Menurut Wasistiono dan Wiyoso (2007) bahwa fungsi penganggaran yang dimiliki oleh DPRD mempunyai peranan yang sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan daya saing. Dengan fungsi anggaran yang dimilikinya, DPRA harus dapat menjadikan anggaran daerah menjadi suatu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi khusus Aceh. Pelaksanaan fungsi anggaran DPRA juga berkaitan erat dengan fungsi kontrol dalam pelaksanaan dan realisasi APBA. Fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPRA juga terkandung makna pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh. Pengawasan tersebut sangat penting untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan dan penyelewengan dalam penggunaan anggaran daerah.

Mekanisme Penyusunan, Pembahasan dan Penetapan APBA

Proses penyusunan APBD dimulai dari penyusunan Rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh TAPA, selanjutnya Kepala Daerah menyampaikannya kepada DPRA untuk dibahas secara bersama (eksekutif dan legislatif daerah) dan disepakati menjadi KUA dan PPAS serta ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dengan pimpinan DPRA. Selanjutnya proses penyusunan RKA-SKPA oleh masing-masing Kepala SKPA, dan disampaikan kepada PPKD dan dibahas oleh TAPA. Seterusnya eksekutif daerah mempersiapkan penyusunan Rancangan Qanun Aceh tentang APBA kemudian menyampaikannya kepada DPRA disertai dengan Nota Keuangan, penjelasan dan dokumen pendukung lainnya untuk dibahas lebih lanjut guna mendapatkan persetujuan bersama.

Mekanisme pembahasan yang dilakukan antara eksekutif daerah dengan DPRA berdasarkan tata cara yang telah ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRA, yang antara lain melalui rapat-rapat kerja masing-masing Komisi DPRA dengan SKPA. Pembahasan di DPRA melibatkan SKPA yang bersangkutan yang bergilir per masing-masing SKPA sesuai jadwal yang sudah ditetapkan terhadap rancangan aktivitas, kegiatan dan program. Setelah melalui pembahasan di DPRA antara Kepala Daerah dalam hal ini TAPA dan SKPA dengan DPRA dan telah menemukan atau menghasilkan kesepakatan dalam bentuk keputusan bersama Kepala Daerah dengan DPRA, maka pembahasan di DPRA dianggap sudah berakhir.

Berdasarkan Pasal 45 ayat (1) PP No. 58 bahwa pengambilan keputusan bersama DPRA dan Kepala Daerah terhadap rancangan Qanun Aceh tentang APBA dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Berdasarkan keputusan bersama tersebut Kepala Daerah menyusun Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBA. Dalam rangka penetapannya secara sah dan untuk mendapatkan legalitas, maka Rancangan Qanun Aceh tentang APBA dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBA tersebut selanjutnya disampaikan kepada Mendagri untuk dievaluasi. Setelah dievaluasi dan disetujui oleh Mendagri, kemudian hasil evaluasi tersebut dituangkan dalam Keputusan Mendagri dan selanjutnya ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi Qanun Aceh tentang APBA dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBA.

Kendala Penyusunan dan Penyebab Keterlambatan Penetapan APBA

Pemerintah Aceh sering terlambat dalam penetapan APBA dan itu sudah berlangsung dalam kurun waktu yang lama bahkan hingga saat ini. Keterlambatan pengesahan APBA dapat memberikan dampak

negatif, yakni terlambatnya pelaksanaan program dan kegiatan Pemerintah Aceh yang pendanaannya berasal dari APBA dan sangat berpengaruh pada pelayanan kepada masyarakat. Secara teoritis ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keterlambatan penyusunan, pembahasan dan penetapan APBD/APBA, antara lain: stimulus eksternal (mencakup afiliasi dalam partai politik dan kepentingan pemilih), setting psikologis (predisposisi personal), dan komunikasi intra institusional (komunikasi politik antara eksekutif dan legislatif daerah). Secara empirik dapat ditemukan faktor-faktor lain yang juga mempengaruhi keterlambatan tersebut, yaitu: kualitas sumber daya manusia DPRA, kendala internal tata tertib DPRA, minimnya partisipasi masyarakat, dan kondisi sosio politik yang berkembang.

Secara umum faktor-faktor penyebab keterlambatan penyusunan dan penetapan APBA terjadi di dua sisi institusi daerah, yaitu eksekutif daerah (Kepala Daerah dan perangkatnya) dan legislatif daerah (DPRA). Saratnya kepentingan dari pihak eksekutif daerah dan masalah-masalah di internal SKPA dalam menyusun rancangan KUA-PPAS dan RKA-SKPA, menjadikan penyampaian dokumen-dokumen tersebut kepada DPRA mengalami keterlambatan. Diantara masalah di internal dimaksud adalah koordinasi yang kurang baik di internal SKPA dan hubungannya dengan TAPA dalam penyusunan dokumen tersebut. Di sisi lain, DPRA juga berkontribusi terhadap keterlambatan penyusunan dan penetapan APBA. Anggota DPRA belum terlibat secara maksimal dalam sejumlah pengambilan keputusan penting daerah, terutama menyangkut penganggaran daerah. Contohnya, partisipasi anggota DPRA dalam kegiatan Musrenbang masih kurang, tingkat kehadiran anggota DPRA dalam rapat-rapat Badan Anggaran juga masih kurang, akibatnya rapat-rapat tersebut terlambat dimulai dari jadwal yang sudah ditetapkan, sebab harus

menunggu terpenuhinya quorum rapat dari anggota Badan Anggaran.

Selain itu ketidakjelasan hubungan antara program dan kegiatan dalam PPAS dengan kebijakan anggaran di KUA, menjadikan pembahasan rancangan KUA-PPAS menyita waktu yang lebih panjang, hal tersebut diakibatkan rancangan KUA-PPAS tidak terhubung secara substansi. Di samping itu proses pembahasan APBA juga sangat dipengaruhi oleh dinamika hubungan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif daerah. Apabila hubungannya kurang harmonis akibatnya koordinasi, kerjasama dan komunikasi tidak akan berjalan baik, sehingga proses pembahasan pun menjadi terganggu. Selain itu hubungan yang tidak harmonis yang terjadi di internal DPRA, kapasitas dan kompetensi anggota DPRA dalam pembahasan, juga turut mempengaruhi proses penyusunan, pembahasan dan penetapan APBA.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan APBA, DPRA sudah melakukannya sesuai dengan alur dan mekanisme yang berlaku berdasarkan peraturan perundang-undangan;
2. selama ini pengesahan dan penetapan Qanun Aceh tentang APBA sering terlambat dilakukan dari jadwal yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Keterlambatan tersebut secara umum faktor-faktor penyebabnya terjadi di lingkup eksekutif daerah (Kepala Daerah dan perangkatnya) dan di legislatif daerah (DPRA); dan
3. faktor-faktor penyebab keterlambatan tersebut antara lain: hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRA, latar belakang pendidikan para pihak yang bertanggungjawab dalam penganggaran

daerah, indikator kinerja, selanjutnya faktor komitmen pihak eksekutif dan legislatif daerah untuk melaksanakan penyusunan APBA secara efektif, efisien dan tepat waktu dan faktor penyusun APBA yaitu perilaku dan aktivitas serta kemampuan pihak penyusun APBA yang tidak sesuai dan bersinergi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, I. 2006. *Akuntansi Sektor Publik, Suatu Pengantar*. Erlangga, Jakarta.
- Djumhana, M. 2005. *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Haryanto. et al. 2007. *Akuntansi Sektor Publik*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Nafarin. 2007. *Penganggaran Perusahaan*. Salemba Empat, Jakarta.
- Nordiawan, D. et al. 2007. *Akuntansi Pemerintahan*. Salemba Empat, Jakarta.
- Ridwan, J. dan Sudrajat, A. S. 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa Cendekia, Bandung.
- Soekanto, S. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press, Jakarta.
- Ulum, MD. I. 2008. *Akuntansi Sektor Publik*. UMM Press, Malang.
- Wasistiono, S. dan Wiyoso, Y. 2007. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Fokus Media, Bandung.