

POLITIK ANGGARAN: KEPENTINGAN DAN RELASI EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF KABUPATEN BANDUNG BARAT DALAM PENYUSUNAN APBD 2023

¹⁾ Mudiyati Rahmatunnisa, ²⁾ Sultan Naufal Fairiza

^{1,2}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran

¹⁾mudiyati@unpad.ac.id, ²⁾sultan22010@mail.unpad.ac.id

Abstrak

Perencanaan pembangunan daerah merupakan bentuk nyata dari adanya desentralisasi fiskal. Dalam tahapan perencanaan pembangunan, daerah melakukan penyusunan anggaran atau rencana keuangan setiap tahunnya. Proses penyusunan anggaran didahului dengan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang disiapkan Tim Anggaran (eksekutif) untuk diserahkan kepada Badan Anggaran (legislatif) yang menjadi pedoman dalam penyusunan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). Pembahasan KUA-PPAS dibahas bersama pihak eksekutif dan legislatif. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis masing-masing kepentingan yang dibawa pemerintah daerah selaku eksekutif dan DPRD selaku legislatif serta menggambarkan bentuk relasi yang terjadi antara kedua lembaga ini dalam proses penyusunan anggaran. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data yang diperoleh dari wawancara, observasi, dan dokumen yang tersedia. Temuan hasil penelitian ini adalah berlangsungnya *bargaining* politik antara pihak eksekutif dan legislatif dalam mengakomodir masing-masing sumber daya untuk dimasukkan dalam anggaran. Proses anggaran berlangsung lancar selama kepentingan diakomodir dan adanya komunikasi yang baik.

Kata Kunci: Desentralisasi Fiskal, Eksekutif dan Legislatif, RKPD, KUA-PPAS

Abstract

Regional development planning is a real form of fiscal decentralization. In the development planning stage, the regions prepare budgets or financial plans every year. The budget preparation process is preceded by the preparation of the Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) which is prepared by the Budget Team (executive) to be submitted to the Budget Agency (legislative) which serves as a guideline in the preparation of the Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). The KUA-PPAS discussion is discussed with the executive and legislative parties. The purpose of this study is to analyze the respective interests of the regional government as the executive and the DPRD as the legislature and to describe the form of the relationship that occurs between these two institutions in the budget preparation process. This study uses a qualitative descriptive research method with data collection techniques obtained from interviews, observations, and available documents. The findings of this study are the ongoing political bargaining between the executive and legislative parties in accommodating each resource to be included in the budget. The budget process runs smoothly as long as interests are accommodated and there is good communication.

Keyword: Fiscal Decentralization, Executive and legislative, RKPD, KUA-PPAS

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum konstitusional yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Salah satu ciri negara konstitusi adalah adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 Pasal 18 menyebutkan tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Mandat dalam undang-

undang ini ialah adanya pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya atau yang kita kenal dengan istilah desentralisasi. Tugas pemerintah pusat yang sangat besar dan luas membutuhkan pembagian tugas sehingga meringankan tugas pemerintah pusat. Selain itu kekuasaan yang terpusat atau sentripetal cenderung akan selalu membesar atau membentuk tirani serta sifatnya negatif sebagaimana yang disebutkan Lord Acton bahwa *power tend to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*.

Alasan rasional mengapa kekuasaan itu perlu dilegitimasi ke daerah adalah karena kepentingan tiap daerah yang berbeda, dengan desentralisasi sistem perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat. Banyak sebetulnya potensi keuntungan dari sistem desentralisasi dan beragam bentuk argumentasi teoritik yang mendukung meskipun tidak serta merta. Meskipun belum maksimal dan sempurna, desentralisasi adalah konsep yang patut dipertahankan karena pemerintahan yang sentralistik pada masa lalu terbukti menciptakan kesenjangan dalam demokrasi dan pembangunan. Desentralisasi memberikan konsekuensi bahwa daerah-daerah mempunyai hak untuk mengatur dan menjalankan pemerintahannya sendiri, atau disebut sebagai otonomi daerah yang menjadi esensi dari desentralisasi. Agar dapat menjalankan otonomi yang baik maka daerah harus mampu berinisiatif sendiri dalam menyusun kebijakan daerah dan menyusun perencanaan. Implementasi otonomi daerah membuat daerah memiliki kekuasaan dalam menentukan arah kebijakan pembangunan. Salah satu aspek yang terpenting dalam kebijakan pembangunan di daerah adalah perencanaan, dimana pemerintah daerah berkewajiban menyusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pemerintah daerah harus menyusun dan menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah untuk pembangunan 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah untuk pembangunan 5 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah untuk pembangunan tahunan.

Perencanaan pembangunan daerah merupakan bentuk nyata dari adanya desentralisasi fiskal. Dalam tahapan perencanaan pembangunan, daerah melakukan penyusunan anggaran atau rencana keuangan setiap tahunnya yang dipakai untuk pembangunan. Bentuk akhirnya adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Penyusunan APBD ini melibatkan eksekutif sebagai penyusun rancangan dokumen anggaran dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif yang mewakili masyarakat dan memiliki fungsi anggaran dalam menyusun dan menetapkan APBD nantinya. Politik anggaran akan terjadi dalam setiap proses penyusunan anggaran daerah, terutama proses tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif yang merupakan zona politik yang kentara dalam proses anggaran.

Kabupaten Bandung Barat sebagai daerah pemekaran baru perlu mendapat perhatian dalam melaksanakan proses anggarannya. Sebagai daerah pemekaran yang baru, Kabupaten Bandung Barat telah memiliki struktur pemerintahan yang lengkap yang terdiri dari badan eksekutif dan legislatif. Pemerintah daerah dan DPRD memiliki peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah daerah Kabupaten Bandung Barat mempunyai tugas menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang menjadi acuan rencana kerja dan menjadi pedoman bagi penyusunan dokumen Kebijakan Umum APBD dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA dan PPAS). Pada Bulan Juli tahun 2022 Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat telah menyerahkan dokumen RKPD sebagai rancangan KUA dan PPAS kepada DPRD. Untuk selanjutnya KUA dan PPAS ini akan dibahas antara kepala daerah dan DPRD hingga terbentuknya Peraturan Daerah APBD Kabupaten Bandung Barat. Dalam penyusunan anggaran ini, banyak dinamika politik yang terjadi antara pihak eksekutif dan legislatif. Hal ini terjadi karena dalam prosesnya penyusunan anggaran ini melibatkan kepentingan antar pihak. Mulainya proses pembahasan KUA dan PPAS ini merupakan awalan berlangsungnya siklus politik terutama antara Pemda dan

DPRD. Relasi antara kedua lembaga ini dapat dilihat dari mulainya proses penganggaran yang berlangsung di Kabupaten Bandung Barat.

B. METODE PENELITIAN

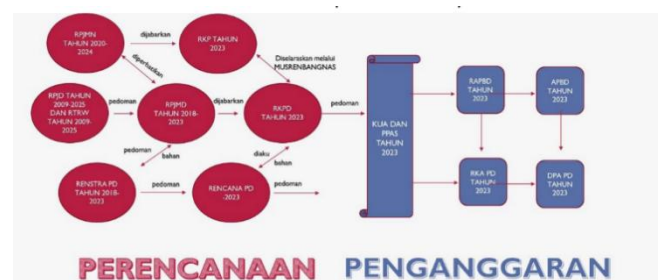
Rancangan penelitian ini akan menggambarkan bagaimana proses anggaran yang berlangsung di Kabupaten Bandung Barat yang difokuskan pada tahapan penyusunan RKPD sampai pembahasan RAPBD dan mengkaji relasi dan kepentingan antara pihak eksekutif dan legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran Kabupaten Bandung Barat. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif. Metode kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, yang digunakan untuk meneliti pada kondisi alamiah dimana peneliti sebagai instrumen kunci dan hasilnya lebih menekankan pada makna (Sugiyono, 2013). Sedangkan metode kualitatif deskriptif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif dalam bentuk kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Moleong, 2002). Lokasi penelitian ini berada di Kabupaten Bandung Barat dengan fokus objeknya adalah Bappelitbangda Kabupaten Bandung Barat.

Adapun sumber data dalam penelitian ini menggunakan sumber data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, *pertama* observasi dengan melakukan pengamatan terhadap Bappelitbangda dalam proses penyusunan anggaran. *Kedua* wawancara untuk menggali informasi secara lebih mendalam. Narasumber yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah Ketua DPRD Kabupaten Bandung Barat dan Kabid PPE Bappelitbangda Kabupaten Bandung Barat. *Ketiga* dengan dokumentasi, yaitu dengan menelaah peraturan, dokumen, dan arsip yang mendukung penelitian ini. Analisis data dilakukan dengan tahapana seperti menyiapkan data yang telah dikumpulkan, mengedit, lalu menganalisis dan menafsirkannya.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu isu yang ada dalam otonomi daerah. Otonomi daerah telah memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menetapkan dan menyusun anggarannya sendiri. Penganggaran seringkali diasumsikan sebagai proses yang menyangkut pilihan rasional, ekonomis, dan bebas politik, namun dalam praktiknya penganggaran sangat terkait dengan politik yaitu menyangkut *bargaining* antara berbagai kekuatan yang mempunyai wewenang untuk menentukan mana yang penting mana yang tidak, sehingga penganggaran merupakan aktivitas politik dalam penetapannya (Hastuti, 2018).

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah merupakan salah satu produk dari otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah menyusun keuangannya sendiri dalam satu tahun anggaran. APBD mensyaratkan daerah agar sedemikian rupa menyusun kebijakan anggaran untuk kemakmuran masyarakatnya. Mekanisme penyusunan APBD telah diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 yang terdiri dari tahap pengajuan, pembahasan, hingga penetapan, dan lebih lanjut penyusunan APBD setiap tahunnya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. Penyusunan APBD 2023 berpedoman pada Permendagri Nomor 84 Tahun 2022 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2023 dan tentunya proses penyusunan anggaran daerah ini bukanlah proses yang sederhana dan singkat, melainkan suatu proses yang kompleks dan panjang. Secara sederhana, siklus atau proses penyusunan anggaran dapat digolongkan menjadi tahap perencanaan dan penganggaran.



Gambar: Proses Anggaran
Sumber: RKPD KBB Tahun 2023

Dalam prosesnya, RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) menjadi pedoman dalam penyusunan KUA dan PPAS (Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara) yang telah disesuaikan dengan dokumen-dokumen yang terkait. Selanjutnya KUA dan PPAS masuk dalam proses penganggaran yang dibahas bersama legislatif daerah. Proses penyusunan anggaran tidak terlepas dari aspek politik karena pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumber daya dalam anggaran yang ditetapkan (Magner dan Jhonson dalam Pratiwi, 2010). Hal ini tidak terlepas dari beragamnya bentuk kepentingan-kepentingan dalam proses penyusunan anggaran yang muncul dari beragam pihak. Secara umum di dalam prosesnya, kepentingan ini dapat dibagi menjadi kepentingan eksekutif dan kepentingan legislatif karena kedua lembaga ini yang sangat kentara terlibat dalam penyusunan anggaran.

Kepentingan eksekutif terdiri dari kepentingan masyarakat dan kepentingan setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Usulan-usulan masyarakat dan berbagai SKPD didapati melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah. Beragam usulan program dan anggaran dari setiap masyarakat dan SKPD masuk melalui proses Musrenbang, mulai dari desa hingga tingkat kabupaten. Sedangkan kepentingan legislatif terdiri dari kepentingan formal dan informal sebagaimana yang disebutkan Wicaksono dan Febrina (2016), bahwa kepentingan formal berupa hasil komitmen dari rapat internal panitia anggaran dan kepentingan informal berupa kepentingan partai pengusung dan konstituennya. Legislatif membawa kepentingan yang didapat melalui proses jaring aspirasi masyarakat pada waktu reses serta kepentingan yang berasal dari misi partai, titipan pemilih, dan mitra kerjanya.

Kewajiban anggota legislatif untuk bertemu dengan konstituen dan daerah pemilihannya merupakan tanggung jawab moral dan politis. Salah satu bentuk pertanggungjawaban tersebut adalah

dilakukannya komunikasi politik antara anggota legislative dengan konstituennya pada masa reses, yaitu kegiatan diluar masa sidang bagi anggota dewan untuk berdialog dengan kontituen di daerah pemilihan. Hasil reses dari anggota dewan ini dilakukan sinkronisasi terhadap KUA PPAS yang disusun, dan dalam proses ini sering terjadi kompromi kepentingan. Aktor legislatif akan berupaya menegosiasikan agar kepentingannya diakomodir, dan begitupun pihak eksekutif yang berupaya memaksimalkan program-programnya dengan pengalokasian anggaran.

Pembahasan bersama antara eksekutif dan legislatif bertujuan untuk menghasilkan kebijakan arah penggunaan anggaran yang berkualitas. Hubungan antara kedua lembaga ini menimbulkan relasi kuasa untuk mempertahankan ataupun merubah penggunaan anggaran dan relasi kuasa antara aktor-aktor dalam lembaga eksekutif dan legislatif. Badan Anggaran DPRD bersama Tim Anggaran Pemerintah Kabupaten Bandung Barat telah melalui dan melakukan serangkaian rapat dalam rangka finalisasi pembahasan RAPBD hingga persiapan pembahasan tahap akhir. Adapun anggota Badan Anggaran DPRD adalah para Ketua Komisi I-IV, pendelegasian dewan oleh partai, dan para pimpinan dewan, sedangkan Tim Anggaran Pemerintah Kabupaten Bandung Barat terdiri dari Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian Pengembangan Daerah dan Badan Keuangan dan Aset Daerah.

Ketua DPRD Kabupaten Bandung Barat, Rismanto menjelaskan relasi antara legislatif dan eksekutif (Bappelitbangda) dalam proses penyusunan anggaran adalah sebagai mitra legislatif yang berkomunikasi intens dengan Badan Anggaran DPRD yang selalu *standby* untuk *update* perubahan anggaran yang akan terjadi. Lembaga legislatif dapat menggunakan pengaruh politiknya dengan mendistribusikan anggaran dengan cara memotong atau menambah suatu rancangan anggaran kegiatan yang bisa saja dapat menguntungkan suatu pihak atau merugikan pihak lain. Dalam relasi yang terjalin, ada kemungkinan lembaga legislatif dapat meloloskan suatu anggaran tertentu dengan negoisasi yang dilakukan oleh aktor-aktor di dalamnya. Badan anggaran DPRD

memiliki kewenangan dalam merubah anggaran yang diajukan oleh pemerintah daerah, sehingga plafon anggaran dapat berkurang atau dapat bertambah. Pada dasarnya kepentingan legislatif cenderung lebih rumit dan kompleks karena ada pokok-pokok pikiran dewan yang perlu ditinjau dalam pembahasan anggaran, dimana pokok pikiran ini memiliki anggaran tersendiri.

Kepentingan yang datang dari legislatif dikomunikasikan dengan intens dengan tim anggaran dari pemerintah daerah. Tentunya pokok pikiran dewan dan hasil reses ini tidak serta-merta masuk karena memperhatikan kekuatan anggaran dan juga memperhatikan anggaran prioritas pemerintah daerah yang direncanakan. Tarik menarik kepentingan dan lobi politik antar personal dan antar badan terjadi dalam penyusunan KUA PPAS. Namun dalam pelaksanaannya, pembahasan anggaran di Kabupaten Bandung Barat antara legislatif dan eksekutif dapat dikatakan kondusif karena sudah ada penyelarasan dan penyamaan persepsi sehingga yang diajukan adalah komitmen bersama. Sebagaimana yang disampaikan Kabid Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah Bappelitbangda Kabupaten Bandung Barat, Bapak Kemal Adiyaksa bahwa memang banyak dinamika yang dilalui dalam proses anggaran, namun secara keseluruhan lancar selama kepentingan legislatif diakomodir, jika ada perbedaan dengan legislatif bisa diselesaikan dengan baik karena mereka sudah landai duluan karena adanya koordinasi internal badan anggaran yang mereka lakukan. Dalam hal ini, komunikasi yang baik menjadi faktor pendukung dalam kelancaran penyusunan anggaran. Pola komunikasi yang baik pada tahap perumusan maupun tahap pembahasan dan penerapan akan melahurkan kebijakan yang tepat sasaran, dan Komunikasi yang intens adalah faktor pendukung dalam proses anggaran (Megawati, 2018).

D. KESIMPULAN

Otonomi daerah telah memberikan kuasa kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahannya sendiri termasuk dalam hal fiskal. Daerah diberikan kewenangan dalam

menyusun anggarannya yang diperuntukkan untuk menunjang pembangunan. Proses penyusunan anggaran menghasilkan proses politik antara lembaga legislatif dan eksekutif. Kedua lembaga ini membawa kepentingan-kepentingannya untuk diakomodir dalam anggaran, sehingga diwarnai lobi-lobi politik atau *bargaining*. Pihak legislatif akan berupaya pokok pikiran dan kepentingan yang dibawa masuk dalam rencana anggaran, sedangkan eksekutif akan memastikan anggaran masing-masing SKPD dan mitra-mitranya cukup.

Pertimbangan dalam penyusunan anggaran tidak hanya pertimbangan ekonomis namun juga politis. Penyusunan RKPD melibatkan seluruh *stakeholder* dari eksekutif dan juga legislatif. RKPD yang disusun oleh pemerintah daerah ini akan dijadikan pedoman untuk penyusunan KUA PPAS dan dibahas bersama legislatif hingga ditetapkan RAPBD dan Perda APBD. Karena esensialnya hubungan kedua lembaga ini, sudah seharusnya relasi terjalin dengan baik karena jika tidak didukung faktor seperti komunikasi yang baik, akan terjadi kondisi *deadlock* sehingga penyusunan anggaran tidak maksimal dan berakibat pada perencanaan pembangunan.

E. REFERENSI

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2022 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2023.
- Pratiwi, Ratih Nur. (2010). Politisasi Anggaran Sektor Publik. *Interaktif Jurnal Ilmu- ilmu Sosial*, Universitas Brawijaya, Vol 1 No 2.
- Hastuti, P (2018). Desentralisasi Fiskal dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.
- Moelong, Lexy J. (2002). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Rismanto, (22 November 2022). Relasi Eksekutif dan Legislatif Dalam

Penyusunan Anggaran. (Sultan Naufal Fairiza, Pewawancara).

Kemal Adiyaksa, (26 Desember 2022). Proses Anggaran dan Relasi Eksekutif dan Legislatif. (Sultan Naufal Fairiza, Pewawancara).

Pemkab Bandung Barat. (2022). Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat Tahun 2023. Pemerintah Kabupaten Bandung Barat, Bandung Barat.

Megawati. (2018). Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Pembuatan Perda APBD di Provinsi Sulawesi Barat. *Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Universitas Hasanuddin, Vol 11 No 2.

Wicaksono, Baskoro dan Rury Febrina. (2018). Konsolidasi Kepentingan Eksekutif dan Legislatif Dalam Penganggaran Daerah di Kabupaten Situbondo. *Jurnal Transformatif*, Universitas Brawijaya. Vol 2, Hal 128-139.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Sugiyono. (2103). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*. Bandung: Penerbit Alfabeta.