

Memantau Proses Legislasi dan Penganggaran di Daerah¹

Oleh: Mohammad Fajrul Falaakh²

Perencanaan Kebijakan Legislasi Daerah

- ✓ Renstra (rencana strategis) daerah: Rencana lima tahunan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, strategi, program dan kegiatan daerah, yang disusun dengan berpedoman kepada Propenas, dan disahkan oleh DPRD dan Kepala Daerah (vide PP No. 108/2000 Pasal 1 angka 4).
- ✓ Rencana legislasi daerah (Prolegda: Program legislasi daerah): Dokumen hukum yang mengintegrasikan peraturan perundang-undangan di daerah (Perda dan Keputusan Daerah) yang disusun sesuai dengan prioritas kebutuhan pengaturan yang sinkron secara horizontal dan vertikal. Rencana ini merupakan bagian dari kebijakan pemerintahan daerah (otonomi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan), yang diwujudkan dalam Perda dan Keputusan Daerah.
- ✓ Pekerjaan legislasi adalah mewujudkan kebijakan tersebut menjadi, atau merumuskannya ke dalam, peraturan perundang-undangan. Kebijakan lantas terbuka untuk diketahui publik dan mengikat semua pihak: Pemda, DPRD (partai-partai), masyarakat luas termasuk dunia usaha.

Prakarsa DPRD³

- Sejumlah anggota DPRD dapat mengajukan usul prakarsa (mungkin sebelumnya diolah dalam Panitia Legislasi DPRD, jika diputuskan demikian oleh DPRD dan anggarannya tersedia);
- Usul prakarsa, disertai penjelasan tertulis, disampaikan kepada Pimpinan DPRD dan diagendakan oleh Sekretaris DPRD;
- Usul prakarsa dibicarakan dalam Panitia Musyawarah DPRD dan diberi pertimbangan;
- Oleh Pimpinan DPRD usul prakarsa tersebut disampaikan dan dijelaskan dalam Rapat Paripurna DPRD;
- Pengusul menjelaskan prakarsanya di depan rapat Paripurna DPRD;
- Usul prakarsa dibahas oleh fraksi non-pengusul dan diberi pendapat oleh Kepala Daerah;
- Pengusul menyampaikan tanggapan;
- DPRD menerima atau menolak usul prakarsa. Jika usul prakarsa diterima DPRD maka menjadi prakarsa DPRD;
- Prakarsa DPRD disampaikan kepada Kepala Daerah sebagai Raperda yang dicantumkan dalam Berita Daerah;
- Berita Daerah yang berisi Raperda disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Pimpinan DPRD;
- Raperda tersebut disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada anggota DPRD;
- Raperda dibahas menurut Tata-tertib DPRD: Alat kelengkapan DPRD (Pansus atau Komisi) tersebut membahas Raperda bersama Pemda;
- Pansus (atau alat kelengkapan DPRD) melaporkan hasil pembahasan dalam Rapat Paripurna DPRD;
- Rapat Paripurna DPRD diselenggarakan untuk mendengarkan pendapat akhir fraksi-fraksi dan sambutan Kepala Daerah;
- Keputusan untuk menyetujui Raperda diambil dalam Rapat Paripurna DPRD.

¹ Sekolah Demokrasi (Komunitas Indonesia untuk Demokrasi & Yayasan Puspa Indonesia), Banyuwasin Sumatera Selatan, 21 Juni 2009.

² Dosen Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.

³ Berdasarkan rincian menurut Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2001.

Usulan Kepala Daerah

- Setelah Pilkada Langsung, visi dan misi calon terpilih akan menjadi dokumen Renstra Daerah.
- Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) akan menyiapkan dokumen rancangan pembangunan daerah, yang kemudian diajukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD.
- Pada prinsipnya usulan Kepda berupa Raperda yang kemudian dibahas DPRD menurut Tata-tertib yang berlaku.

Rincian alur legislasi dari prakarsa eksekutif:

- Pimpinan unit kerja di daerah memprakarsai (menggagas) penyusunan Raperda;
- Usulan dilampiri pokok-pokok pikiran dan disampaikan kepada Sekretaris Daerah;
- Sekretaris Daerah menugaskan kepada Bagian Hukum untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Sekretaris Daerah menyetujui gagasan dan unit kerja (mungkin bersama unit kerja terkait) menyusun rancangan awal;
- Hasil perancangan disampaikan kepada Sekretaris Daerah melalui Bagian Hukum;
- Sekretaris Daerah mengajukan rancangan kepada Kepala Daerah untuk memperoleh persetujuan;
- Raperda yang telah disetujui Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD (dengan atau tanpa menunjuk pejabat yang mewakili dalam pembahasan di DPRD);
- Pembahasan di DPRD sesuai Tata-tertib DPRD, diawali dengan Rapat Paripurna DPRD untuk mendengarkan penjelasan resmi dari Pemda;
- Pembahasan di DPRD sesuai tahap-tahap pembahasan yang diatur dalam Tata-tertib DPRD;
- Rapat Paripurna DPRD untuk mendengarkan pendapat akhir fraksi-fraksi (menyetujui), diikuti dengan sambutan Pemda;
- Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah.

Memantau Penyusunan Perda (umum)⁴

Tahap	Isyu penting	Peran masyarakat ⁵
Renstra Daerah dan Prolegda (Program Legislasi Daerah)	Sesuai janji Pilkada? Agendanya merupakan kepentingan masyarakat? Eksekutif & DPRD siap dengan pokok persoalan yang akan diatur?	Perhatikan dan ikut aktif dalam forum seperti Musbangdus, Musbangdes, UDKP. Membentuk sendiri “forum warga”?
Inisiatif DPRD atau Eksekutif?	Peran Pantia Legislasi DPRD dan atau Bagian Hukum Pemda	Transparansi proses. Jika kebanyakan dari inisiatif Pemda maka perlu diimbangi aspirasi masyarakat. Masukan langsung, tak langsung.
Rancangan Perda	Apakah menampung pendapat pemangku kepentingan.	Terlibat melalui aneka cara, langsung atau tak langsung.

⁴ Tahapan ini disederhanakan dan tidak meniadakan rincian seperti yang telah diuraikan dalam proses legislasi dari inisiatif DPRD maupun Pemda (periksa kembali topik “Proses Legislasi”).

⁵ Peran masyarakat dalam memantau DPRD dimaksudkan agar ruang (transparansi dan partisipasi) pengambilan kebijakan publik semakin luas, sehingga Perda semakin berwatak responsif atau tanggap terhadap kepentingan masyarakat (misalnya tidak diskriminatif). Agenda ini dilakukan oleh, misalnya, ParWI Yogyakarta seperti dikaji dan diuraikan oleh Andrinof Chaniago, 2005: “Aksi Kaum Akademisi Mengontrol Parlemen (Kasus ParWI Yogyakarta)” dalam AE Priyono, Stanley Adi Prasetyo dan Olle Tornquist, 2005: *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*, hlm. 325 – 324, (Jakarta: Demos).

Penyebarluasan Raperda	Berubah dari <i>draft</i> sebelumnya? Masih menerima masukan?	Tanyakan kepada wakil anda, partai, DPRD, Pemda. Ikuti berita media, bahas dalam forum masyarakat.
Pembahasan di DPRD	Transparansi. Masukan dan perubahan penting. Ada "politik uang"?	Ikuti melalui media, hadir dalam RDPU.
Keputusan	Sikap fraksi-fraksi dan eksekutif.	Diputuskan secara bertanggungjawab?
Pengundangan	Sekretaris Daerah tempatkan di Lembaran Daerah	
Sosialisasi Perda	Perda mudah diperoleh? Rahasia? Pemda sebarluaskan, misal melalui pers lokal.	Bisa didapat: anda inginkan?

Penganggaran (*Budgeting*) di Daerah

(1) Konteks Makro Penganggaran⁶

Anggaran daerah (APBD) sebagai produk legislasi berperan dalam menjalankan institusi-institusi pemerintahan di daerah. Institusi tersebut digunakan dalam pelayanan kepada masyarakat dan dalam penyelenggaraan pembangunan. Konteks makro penganggaran meliputi hal-hal sebagai berikut.

- ◇ Peraturan perundang-undangan terkait: UU No. 17/2003 (Keuangan Negara), UU No. 1/2004 (Perbendaharaan Negara) dan UU No. 15/2004 (Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara);
- ◇ Para pemangku kepentingan (*stakeholders*): lembaga yang menyiapkan rancangan anggaran dan mengambil keputusan serta berbagai pihak terkait (birokrasi, dunia usaha, konsumen);
- ◇ Mengapa diperlukan legislasi: sarana distribusi sumberdaya ekonomi, menciptakan iklim yang kondusif guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, atau mewujudkan *good governance* (misalnya transparansi);
- ◇ Waktu: rutin tahunan (1 Januari – 31 Desember);
- ◇ Mekanisme penyusunan dan pengambilan keputusan: penyiapan rancangan; negosiasi kepentingan sektoral unit kerja eksekutif maupun kepentingan eksekutif-legislatif; dengar pendapat umum (*public hearing*); pengambilan keputusan di DPRD sesuai mekanisme yang ditentukan dalam Perda dan Tata-tertib DPRD (ketentuan dasarnya terdapat dalam berbagai UU di atas dan UU Pemda 2004);
- ◇ Kebijakan pelaksanaan/realisasi anggaran: *tender* terbuka atau terbatas, penunjukan, dan lain-lain.

(2) Kategori Utama Alokasi dalam APBD

- ◆ APBD merupakan wujud desentralisasi dan otonomi daerah;
- ◆ Kategori Dana: Perimbangan, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan;
- ◆ Dana Perimbangan: dukungan pusat kepada daerah untuk pembiayaan pemerintahan daerah dan mengurangi kesenjangan fiskal;
- ◆ Dana Dekonsentrasi: Dana dari pusat karena pelimpahan wewenang pusat kepada Gubernur dan atau perangkat pusat di daerah.

⁶ Selengkapnya periksa berbagai UU yang terkait dengan keuangan negara, seperti telah disebutkan. Baca pula *Buku Pegangan 2006: Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah* (hlm. 85 – 112); juga berbagai pustaka tentang keuangan daerah.

- ◆ Dana Tugas Pembantuan: Dana karena penugasan dari pusat kepada daerah & desa, dan dari daerah kepada desa, untuk melaksanakan tugas tertentu disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia.

Memantau Penyusunan Perda APBD⁷

Tahap	Isyu penting	Peran masyarakat ⁸
Renstra Aspirasi masyarakat	Visi dan misi Kepala Daerah terpilih, kepentingan partai, kepentingan masyarakat.	Aktif dalam berbagai forum yg bicarakan pembangunan: Musbangdus, Musbangdes, UDKP. Pahami tahap penganggaran.
Arah Kebijakan Umum (AKU) APBD (Agenda, prioritas dan kebijakan anggaran daerah)	Kapasitas DPRD dalam rumuskan AKU – APBD. Kepentingan publik versus individu, kelompok dan golongan.	Mendesakkan kepentingan masyarakat.
Prioritas dan Plafon Anggaran	Kepentingan instansi. Balas budi kpd DPRD, atau tekanan DPRD kpd Pemda. Politik uang.	Persentase yang proporsional antara “anggaran rutin” dan “anggaran pembangunan”.
Rencana Kerja dan Angg. SKPD	Ego instansi.	
Sosialisasi kpd stakeholders; pendahuluan dg DPRD	Transparansi.	Tanya Pemda. Kawal kepentingan anda: proporsi antara “anggaran rutin” dan “anggaran pembangunan”.
Pembahasan RAPBD antara DPRD dan Pemda	Transparansi, kejelasan. Politik “balas-budi.” Politik uang. Dokumen: R-APBD dan lampiran (Ringkasan APBD, Rincian APBD, daftar piutang, pinjaman dan dana cadangan, dll).	Pahami <i>Standard Operating Procedure</i> (SOP) fungsi penganggaran DPRD. Pantau peran komisi, panitia anggaran.
Pengesahan dan penetapan APBD	Sikap akhir fraksi-2.	Pantau dan hadir di sidang DPRD.
Sosialisasi APBD	Transparansi: Mudah didapat? Rahasia?	Anda ingin tahu? Minta Pemda utk memberitahu rakyat.
Realisasi APBD	Sesuai APBD dan hukum? Distorsi, Korupsi?	Pengawasan oleh BPK, DPRD, Bawasda. Dorong peran aktif DPRD. Masyarakat: awasi aneka distorsi di lapangan.

⁷ Pada dasarnya proses penyusunan APBD seperti legislasi ada umumnya, karena APBD akan berbentuk Perda. Tahapan di atas disederhanakan dan tidak meniadakan rincian seperti yang telah diuraikan dalam proses legislasi (periksa topik “Proses Legislasi”), terutama rincian proses di pihak eksekutif daerah.

⁸ Pada dasarnya peran masyarakat terkait dengan transparansi dan partisipasi proses penyusunan APBD, keadilan distribusi/alokasi anggaran untuk kepentingan publik. Perhatikan pula uraian Andrinof Chaniago, 2005: “Menggugat Kebijakan Anggaran Publik” dalam AE Priyono, Stanley Adi Prasetyo dan Olle Tornquist, 2005: *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*, hlm. 289 – 323 (Jakarta: Demos).