

# Konsolidasi Kepentingan Eksekutif dan Legislatif dalam Penganggaran Daerah di Kabupaten Situbondo

Baskoro Wicaksono\* dan Rury Febrina

## *Abstract*

*This study describes the executive and legislative relations in the post-reform era of regional autonomy, particularly in the area of financial politics. In the era of regional autonomy, the construction of the relationship between the executive and legislature in the region is currently changing. This research was conducted in Situbondo with proposing research questions regarding the executive and legislative interests of what is involved in local budgeting. The result shows that the budgeting process of the Regional Budget (APBD) in Situbondo has different interests between the executive and legislative branches. Executive interest derives from the articulated interest of the community that goes through formal mechanisms, both MUSREMBANGDA and suggestions or programs input of each Local Government Work Unit (SKPD). While the legislative interest comes from two things, the first is the public interest in a smaller scope, namely electoral constituents represented. These interests are accommodated through Jaring Aspirasi (JASMAS) conducted during the recess period (Period of activity outside the hearing). Then, the second comes from the party's mission brought by each member of the Legislative Council, which is derived from the mission or the trust of political parties supporting legislative members.*

**Keyword:** *The interests of the Executive and Legislative Budgeting; Formal and Informal Mechanisms; Regional Institutional Relations*

## *Abstrak*

Penelitian ini mendeskripsikan hubungan Eksekutif dan Legislatif di era otonomi daerah pasca reformasi khususnya pada politik keuangan daerah. Di era otonomi daerah saat ini konstruksi hubungan antara eksekutif dengan legislatif di daerah mengalami perubahan. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Situbondo dengan mengajukan pertanyaan penelitian kepentingan eksekutif dan legislatif apa saja yang masuk dalam penganggaran daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penganggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Situbondo terdapat perbedaan kepentingan yang dibawa pihak eksekutif dan legislatif. Kepentingan eksekutif merupakan artikulasi kepentingan masyarakat yang masuk melalui mekanisme formal, baik MUSREMBANGDA dan usulan atau input program-program setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Sedangkan kepentingan legislatif berasal dari dua hal, yakni kepentingan publik dalam ruang lingkup lebih kecil, yaitu konstituen daerah pemilihan dimana dia mewakili. Kepentingan tersebut ditampung melalui Jaring Aspirasi Masyarakat (JASMAS) yang dilaksanakan pada masa Reses (Masa diluar kegiatan sidang). Kemudian yang kedua berasal dari misi partai yang dibawa oleh setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana berasal dari misi atau titipan partai politik pengusungnya.

**Kata Kunci:** *Kepentingan Eksekutif dan Legislatif; Penganggaran Daerah; Mekanisme Formal dan Informal; Relasi Kelembagaan Daerah*

---

### **\*Korespondensi:**

Ilmu Pemerintahan Universitas Riau  
Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru Pekanbaru 28293  
Email: [wicaksonobaskoro@gmail.com](mailto:wicaksonobaskoro@gmail.com)  
dan [rury\\_febrina@yahoo.com](mailto:rury_febrina@yahoo.com)

## Pendahuluan

Dalam era otonomi daerah sekarang ini birokrasi di tingkat lokal sedang mengalami masa transisional (peralihan) dari paradigma birokrasi orba yang sentralistik, ke paradigma yang mendukung desentralisasi dan demokratisasi. Namun semakin lama dan jauh berjalannya masa transisi di tingkat lokal perlu dicermati kembali karena menjauh dari semangat reformasi. Pada era ini yang lebih “Nampak” adalah kepentingan-kepentingan elite politik ketimbang isu-isu tentang *public policy*. Otonomi selalu dikaitkan dengan perjuangan elite lokal untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan di tingkat lokal.

Perubahan fungsi yang terjadi ketika era otonomi dimulai, pada hakekatnya menimbulkan banyak persoalan terhadap lembaga legislatif sendiri terlebih lagi lembaga eksekutif. Persoalan yang pelik terjadi adalah sikap kebebasan yang berlebihan dari para anggota legislatif dalam berhadapan dengan aparatur eksekutif. Ironis sekali, mereka dengan menggunakan atas nama kebebasan dan demokrasi melakukan suatu monopoli terhadap kebenaran sehingga dapat menghambat proses pelayanan dan fungsi pemerintahan. Euforia kebebasan dan demokrasi dipraktekkan oleh sejumlah anggota legislatif di tingkat daerah serta sudah berkembang dengan jauh sehingga pada banyak kesempatan lembaga eksekutif tidak bisa menjalankan fungsi sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan karena lembaga legislatif tidak berfungsi hanya *controlling* akan tetapi menjadi penghambat jalannya kebijakan dan program yang hendak dijalankan oleh pihak eksekutif.

Terkait dengan kelembagaan daerah, susunan pemerintahan daerah otonom yang terdiri atas lembaga pemerintahan daerah (DPRD dan PEMDA) secara terpisah pada prinsipnya dimasukkan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan akuntabilitas Pemerintahan Daerah kepada masyarakat. Bila dalam UU No 22 tahun 1999 diberikan hak yang optimal kepada DPRD sebagai institusi penyerap inspirasi dan penyalur aspirasi masyarakat daerah menjadi bagian dari kebijakan daerah serta melakukan pengawasan yang maksimal kepada pemda maka pada UU 32 Tahun 2004, DPRD diberikan kedudukan yang setara dengan kepala daerah sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Esensinya adalah memperkuat sistem demokratisasi dan penguatan prinsip kedaulatan rakyat di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sekaligus menjaga harmonisasi antara dua lembaga pemerintah daerah sebagai bagian yang koheren dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Sabarno, 2008: 1-10).

Akibat dari pemaknaan yang berbeda terhadap DPRD adalah adanya reposisi kedudukan yang menjadi lebih sejajar dan sebagai mitra Badan Eksekutif Daerah serta memerankan tupoksi yang sama dalam peranannya di struktur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun dalam praktiknya kewenangan yang dimiliki oleh Badan Legislatif Daerah sering terjadi salah penafsiran sehingga cenderung kebablasan

menganggap dirinya sebagai *extra powerful body* dan *great giant* di daerah (Sabarno, 2008: 85).

Dalam kaitannya dengan relasi hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD, dua lembaga ini mempunyai tanggung jawab yang sama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu kedua lembaga ini mempunyai peranan penting terhadap baik dan buruknya pelaksanaan otonomi di daerah. Kedua lembaga ini mempunyai proporsi yang sama luas dalam mengembangkan struktur pemerintahan daerah dan format pembangunan daerah. Sehingga relasi yang terjalin antara keduanya idealnya merupakan mitra yang sejajar dan sejalan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi. Prinsip kemitraan bukan mengandung artian kolusi diantara kedua lembaga tersebut sehingga menimbulkan *uncontrolling* oleh legislatif daerah.

Proses perencanaan pembangunan dan penganggaran merupakan sebuah siklus, yang telah diatur dalam sebuah regulasi mekanisme perencanaan. Siklus ini dimulai dari penilaian keadaan saat ini sampai penyusunan rencana tindakan dan anggarannya baik di level nasional hingga di daerah. Berbicara di level Daerah, berdasarkan PP 08 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah terdapat 3 pengklasifikasian siklus perencanaan pembangunan dan penganggaran yaitu zona partisipatif, zona teknokrasi dan zona politik. Zona partisipasi yang memungkinkan keterlibatan banyak pihak khususnya masyarakat, kemudian zona teknokrasi/birokrasi ditingkatkan pemerintah dalam hal ini kepala daerah dan instansi dibawahnya, serta zona politik yang merupakan “pertarungan kepentingan” dengan melibatkan anggota DPRD.

Penyusunan APBD di kabupaten Situbondo pada awalnya melalui proses musrenbang. Musrenbang dimulai dari tingkat kelurahan, kecamatan dan kabupaten. Dalam setiap wilayah musrenbang berisi program-program wilayah dan pembiayaannya. Apabila anggaran tidak mencukupi bisa diusulkan ke tingkat yang lebih tinggi. Pada Musrenbangda, berisi program-program superprioritas, prioritas dan pembiayaan yang berasal dari APBD digunakan sebagai rujukan tim anggaran eksekutif dalam menyusun APBD.

Menurut UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPRD, DPD dan DPRD (Pasal 81 poin h) dan diatur kembali oleh peraturan tata tertib DPRD di masing-masing daerah secara garis besar menyatakan bahwa kewajiban anggota legislatif untuk bertemu dengan konstituen dan daerah pemilihannya merupakan tanggungjawab moral dan politis. Salah satu bentuk pertanggung jawaban moral dan politis tersebut adalah dilakukannya komunikasi politik antara anggota legislatif dengan konstituennya pada masa reses. Reses adalah kegiatan diluar masa sidang bagi anggota dewan yang dimanfaatkan untuk berdialog dengan konstituen di daerah pemilihan atau yang biasa disebut jaring aspirasi masyarakat (Jasmas). Jasmas sebenarnya berperan sama dengan musrenbang akan tetapi institusi pelaksanaannya berbeda. Jasmas adalah wadah yang

digunakan DPRD untuk menyaring berbagai kepentingan publik atau konstituennya. Berbagai kepentingan ditampung kemudian dibahas melalui panitia anggaran. Sebelum tahun 2008 musrenbang dan jsmas dilaksanakan secara bersamaan. Musrenbang dilaksanakan oleh eksekutif pada bulan April yang dijadikan rujukan dalam pembahasan APBD oleh tim anggaran. Jsmas dilaksanakan oleh DPRD kemudian disinkronkan dengan Musrenbang (Sholahuddin, 2009: 20-25).

Sikronisasi ini sering terjadi kompromi-kompromi kepentingan. Hal ini dikarenakan karena kepentingan DPRD yang belum terakomodir melalui dua jalur ini akan dinegosiasikan dengan berusaha mencapai kepentingan publik yang berdampak lebih luas. Selain itu proses kompromi tersebut terjadi karena anggarannya sudah baku sehingga peluangnya hanya mengutak-atik besaran alokasi dan distribusi anggaran.

Untuk melihat seberapa jauh peran partai politik sebagai wadah penyalur aspirasi politik rakyat, harus dilihat dalam konteks prospektif sejarah perkembangan bangsa mulai dari desa dan perkotaan. Sejauh ini memang juga difahami jika partai politik belum berperan secara optimal sebagai wadah untuk menyalurkan aspirasi politik rakyat. Realita ini disebabkan kepentingan pragmatisme yang secara teori tidak optimal menjalankan fungsi partai sebagai penyerap aspirasi rakyat.

Selain itu upaya-upaya yang dilakukan untuk melemahkan posisi DPRD bisa dilakukan dengan beberapa cara, misalnya; melalui mekanisme control terhadap lembaga tersebut. Kontrol ini dapat dilakukan dengan dua cara, *pertama*, dilakukan melalui mekanisme internal di dalam lembaga DPRD. Di daerah terdapat mekanisme informal tetapi sangat mewarnai relasi antara eksekutif dan legislatif.

Langkah terakhir Kepala Daerah dalam menaklukkan anggota DPRD adalah dengan menyingkirkan dari kelembagaan tersebut, istilah populernya adalah *Recalling*. Anggota DPRD dapat dipecat atau *direcall* kalau sudah tidak dapat lagi dibina untuk tidak vokal terhadap pemda. Terlepas dari semua itu proses penentuan keuangan daerah dalam era otonomi daerah telah diatur secara yuridis dengan diberlakukannya UU No 22 tahun 1999 dan pada akhirnya disempurnakan menjadi UU No 32 tahun 2004 serta disempurnakan menjadi UU No 23 tahun 2014. Namun, tidak semua prosedural diikuti dan pasti ada main belakang atau konsesnsus-konsensus antara lembaga pemerintahan daerah sehingga menguntungkan mereka berdua.

### **Relasi Eksekutif-Legislatif**

Bentuk relasi eksekutif-legislatif tergantung oleh tipe *basic* demokrasi yang dianut oleh suatu negara bangsa (parlementer atau presidensial). Bentuk struktur hubungan antara eksekutif dan legislatif adalah hierarki atau model transaksional. Model hierarki dan transaksional mempunyai perbedaan, karena di dalam demokrasi berdasarkan definisinya dimana kekuatan legislatif adalah berdasarkan pemilihan yang mengandalkan popularitas. Dan perbedaan diantara sistem presidensial dan sistem parlementer terletak pada bagaimana eksekutif mendapatkan kekuatannya (Arbit, 1985: 30).

Semua bentuk dari desain demokrasi konstitusional harus berdasarkan dari dua konsepsi atas hirarki dengan transaksional dalam hubungan antara legislatif dan eksekutif. Seperti yang mungkin dapat kita lihat dimana terdapat pula percampuran antara kedua system tersebut dapat menghasilkan tipe baru berupa sistem semi presidensial dan lain-lain.

Awalan yang paling penting dalam membenaran akan “pembagian kekuasaan” antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif (dan kekuasaan yudisial) dapat kita temukan dalam pandangan Montesquieu *The Spirits of the Law* di dalamnya berisi argumen tentang pentingnya pemisahan antara variasi fungsi dalam pemerintahan atas dasar proses keamanan untuk menghindari dan melawan suatu bentuk pemerintahan yang tiran.

Sedangkan dalam pemikirannya Bagehot menggunakan jalan pintas dalam memandang essensi dari perbedaan antara sistem presidensial dengan sistem parlementer dapat dilihat dalam model sistem presidensial di Amerika yang benar-benar merupakan pendukung dari alternatif dari model sistem pemerintahan Inggris yang menganut sistem monarki-parlementer. Terutama Negara-negara Amerika Selatan yang baru mendapatkan kemerdekaannya pada abad ke-19.

Perhatian pada struktur konstitusional baik sistem parlementer dengan kabinet multipartai dengan sisa hierarki karena eksekutif harus mengawasi “kewenangan” oleh mayoritas anggota legislatif. Perbedaan mendasar dari model presidensial dilihat dari badan pembuat undang-undang dan badan eksekutif yang terpisah dan berdiri sendiri satu dengan yang lain.

Di Indonesia, sistem yang digunakan adalah presidensial. Dalam sistem presidensial terdapat dua hal yang membedakan antara delegasi dari para pemilih sebagai agen politik (legislatif) dan satu lagi sebagai kepala Negara (eksekutif). Presiden ataupun kepala daerah mampu *bargaining* dengan legislatif dalam pembuatan keputusan dan dalam berbagai agenda yang melibatkan legislatif dalam legitimasinya. Pentingnya menjaga hubungan baik antara legislatif dan eksekutif harus selalu terbina agar terbangun hubungan yang berkesinambungan. Hubungan baik tersebut harus tetap terjaga walaupun terdapat pemisahan dan perbedaan kewenangan diantara keduanya.

## **Hasil Dan Pembahasan**

### **Kepentingan Eksekutif dan Legislatif**

Proses penyusunan hingga pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selalu terdapat unsur kepentingan baik dari eksekutif maupun legislatif. Kepentingan ada yang berbeda ada pula yang sama. Kepentingan Legislatif bisa digolongkan menjadi dua, yakni kepentingan formal dan kepentingan informal. Kepentingan formal berupa hasil komitmen dari rapat internal panitia anggaran dan informal berupa kepentingan partai pengusungnya dan konstituennya. Sedangkan kepentingan dari pihak eksekutif secara

normatif adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat yang kemudian di *breakdown* dalam Rancangan Kerja Pemerintah Daerah.

### **Kepentingan yang Dibahas di Internal Tim Anggaran Eksekutif**

Kepentingan eksekutif terkait dengan kepentingan masyarakat dan anggaran setiap Satuan Kerja dan Perangkat Daerah. Kepentingan masyarakat tersebut masuk melalui musrenbang tingkat desa/kelurahan hingga tingkat kabupaten. Kemudian kepentingan tersebut dipilah-pilah mana yang menjadi prioritas dan super prioritas. Dalam hal ini yang menjadi prioritas adalah bidang kesehatan, pendidikan dan infrastruktur. Ketiga bidang ini menjadi superprioritas disebabkan oleh dua hal, yakni (1) merupakan acuan dari pemerintah pusat dan provinsi, (2) merupakan problem yang paling utama dari kabupaten Situbondo. Selanjutnya dimasukkan kedalam Rancangan Kerja Pemerintah Daerah setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah yang kemudian anggaran dan programnya diartikulasikan sebagai kepentingan eksekutif melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Sebelum kepentingan eksekutif dibawa dalam pembahasan dengan panitia Anggaran, terlebih dahulu dilakukan pembahasan ditataran tim anggaran. Kepentingan yang dibahas meliputi semua kepentingan masyarakat yang masuk melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbang), hasil Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) dan usulan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah baik proyek atau program maupun anggaran.

Pembahasan usulan Satuan Kerja Perangkat Daerah oleh Tim Anggaran Eksekutif sering terjadi tarik-menarik antar Satuan Kerja Perangkat Daerah. Tarik menariknya adalah mengenai alokasi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah. Hal ini dikarenakan Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai garda terdepan pelayanan masyarakat mempunyai usulan yang berbeda besaran alokasi karena kepentingan masyarakat yang dibawa juga beda tergantung mana yang prioritas dan super prioritas. Tetapi perbedaan kepentingan antar Satuan Kerja Perangkat Daerah bisa terjadi konflik, bisa juga tidak terjadi konflik.

Perbedaan kepentingan diantara Satuan Kerja Perangkat Daerah berdampak konflik disebabkan oleh adanya regulasi atau aturan dari pusat yang menyebabkan adanya penggeseran anggaran. Seringkali pemerintah pusat dan pemerintah provinsi mengganti aturan atau regulasi yang biasanya terkait dengan program prioritas nasional dan Provinsi yang juga harus dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota. Untuk itu solusinya adalah dengan menggeser anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah yang tidak begitu prioritas kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai program lebih prioritas. Bisa juga dengan menggunakan dana-dana dari pusat, misalnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus meskipun terbatas.

Kemudian satu hal lagi yang menyebabkan konflik yakni adanya program yang tidak sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan ada pula yang hanya bikin Program. Kecenderungan yang ada setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah selalu

membikin dahulu program-programnya baru setelah itu memikirkan anggarannya sehingga seringkali menimbulkan ketegangan antara satu dengan yang lain meskipun tidak menimbulkan konflik. Selain penyebab konflik yang telah diuraikan tersebut, ada juga satu penyebab yang berasal dari internal di setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah, yakni karena kelemahan Sumber Daya Manusia.

Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa kelemahan Sumber Daya Manusia dikarenakan; a) latar belakang pendidikan birokrat, b) rekrutmen birokrat yang tidak selektif, c) pola perilaku birokrat. Latar belakang pendidikan sangat berpengaruh terhadap kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah, tidak sedikit jumlahnya pegawai yang hanya lulusan dibawah sarjana sehingga kecakapan mereka dalam bekerja tidak sesuai standar. Rekrutmen birokrat yang tidak selektif berakibat pada kualitas dan kompetensi birokrat yang jauh dibawah rata-rata. Mereka masuk menjadi pegawai karena titipan ataupun mekanisme lain yang tidak sesuai dengan standar baku kepegawaian. Pola perilaku birokrat yang cenderung merasa puas sehingga enggan untuk menambah kemampuannya dan juga inisiatifnya kurang sehingga tidak bekerja bila tidak disuruh oleh atasannya.

Konflik antar Satuan Kerja Perangkat Daerah yang sudah diredakan dengan berbagai macam solusi yang telah dijelaskan diatas dapat menyinkronkan program atau proyek dan anggarannya sehingga semua kepentingan dapat terakomodir serta tidak ada yang merasa dianak tirikan oleh Tim Anggaran Eksekutif.

### **Kepentingan Yang Dimajukan Tim Anggaran Eksekutif kepada Panitia Anggaran**

Setelah usulan-usulan program atau proyek dari Satuan Kerja Perangkat Daerah dan kepentingan masyarakat dibahas di dalam internal tim anggaran eksekutif Selanjutnya diartikulasikan sebagai kepentingan eksekutif yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dimasukkan dalam Rancangan Kerja Perangkat Daerah. Rancangan Kerja Pemerintah daerah ini berlaku hanya selama satu tahun saja.

Tim anggaran eksekutif membawa usulan setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah dan kepentingan masyarakat yang masuk melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah untuk dibahas bersama dengan Panitia Anggaran Legislatif. Selain itu ada kepentingan dari dewan sendiri yakni terkait dengan hal kesekretariatan, yang pengajuannya melalui sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kemudian diusulkan kepada Tim Anggaran Eksekutif. Usulan setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah yang dimajukan sudah merujuk pada Visi dan Misi Bapak Bupati yang kemudian dijabarkan kedalam Rancangan Kerja Pemerintah Daerah. Apabila dari segi anggarannya kepentingan eksekutif adalah usulan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah yang tercantum dalam Kebijakan Umum Anggaran dan Platfon Prioritas Anggaran Sementara.

Setelah Satuan Kerja Perangkat Daerah program-programnya telah tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah maka kemudian dimasukkan kedalam Kebijakan Umum Anggaran dan Platfon Prioritas Anggaran Sementara. Kebijakan

Umum Anggaran dan Platfon Prioritas Anggaran Sementara inilah yang kemudian diajukan sebagai kepentingan pihak eksekutif. Rencana Kerja Pemerintah Daerah bisa berubah apabila regulasinya juga berubah. Adapun kepentingan eksekutif disebut juga agenda yang tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah selama lima tahun (2005-2009) adalah sebagai berikut:

1. Agenda Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran, Peningkatan Kesempatan Kerja, Investasi dan Ekspor.
  - a. Sub agenda penanganan kemiskinan dan pengangguran
  - b. Sub agenda peningkatan kesempatan kerja
  - c. Sub agenda peningkatan investasi dan ekspor
2. Agenda Revitalisasi Bidang Pertanian dan Perikanan.
  - a. Sub agenda revitalisasi pertanian
  - b. Sub agenda revitalisasi perikanan
3. Agenda Pemanfaatan, Pembinaan, Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup.
  - a. Sub agenda pemanfaatan dan pembinaan pengelolaan sumber daya alam
  - b. Sub agenda pelestarian lingkungan hidup
4. Agenda Peningkatan Aksesibilitas Pendidikan, Kesehatan, Kependudukan, Kesejahteraan Sosial dan Ksetaraan Gender.
  - a. Sub agenda peningkatan aksesibilitas pendidikan
  - b. Sub agenda peningkatan aksesibilitas kesehatan
  - c. Sub agenda peningkatan aksesibilitas kependudukan
  - d. Sub agenda aksesibilitas kesejahteraan sosial dan kesetaraan gender.
5. Agenda Peningkatan dan Pemeliharaan Sarana infrastruktur.
  - a. Sub agenda peningkatan dan pemeliharaan sarana jalan dan jembatan
  - b. Sub agenda peningkatan pemeliharaan sarana irigasi
  - c. Sub agenda peningkatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana permukiman
6. Agenda Peningkatan Harmonisasi antar Kelompok Masyarakat.
7. Agenda Peningkatan Keamanan dan Ketertiban, Penegakan Hukum, HAM dan Kesadaran Bela Negara.
  - a. Sub agenda peningkatan keamanan/ketertiban
  - b. Sub agenda peningkatan penegakan hukum dan HAM
  - c. Sub agenda peningkatan kesadaran masyarakat dalam bela Negara
8. Agenda Peningkatan Kesejahteraan Sistem Pemerintahan dan Pembangunan yang Berkelanjutan.
  - a. Sub agenda peningkatan sistem pemerintahan
  - b. Sub agenda peningkatan pembangunan yang berkelanjutan
9. Agenda Peningkatan Pengelolaan Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah dan Keuangan Daerah.



- a. Sub agenda peningkatan pengelolaan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah
- b. Sub agenda peningkatan pengelolaan keuangan daerah

#### 10. Agenda optimalisasi Pengawasan Internal Daerah.

Dari kesepuluh agenda yang temuat dalam Rencana Kerja Pemerintahan Daerah merupakan kepentingan eksekutif yang dimajukan dalam pembahasan bersama Panitia Anggaran Legislatif. Namun, kesepuluh agenda tersebut terlebih dahulu di *breakdown* menjadi program-program atau proyek-proyek dan usulan anggaran dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah yang dimasukkan ke dalam Platfon Prioritas Anggaran Sementara.

### **Kepentingan Legislatif**

Legislatif sama halnya dengan eksekutif mempunyai kepentingan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kepentingan yang dimiliki oleh pihak legislatif ada sedikit perbedaan dengan pihak eksekutif meskipun secara garis besar bisa dikatakan sama. Jika kepentingan yang dibawa eksekutif adalah usulan program dan anggaran dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah serta kepentingan publik yang masuk melalui proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan, mulai dari tingkat kelurahan/desa hingga tingkat kabupaten. Sedangkan di pihak legislatif ada dua kepentingan yakni, kepentingan publik yang dibawa melalui proses Jaring Aspirasi Masyarakat yang dilaksanakan waktu reses sebanyak tiga kali dan kepentingan yang berasal dari misi partai, titipan pemilihnya atau dalam kata lain kepentingan konstituennya dan kepentingan mitra kerja yang terintegrasi dalam komisi.

Kepentingan publik yang dibawa adalah terkait dengan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dan pemenuhan kebutuhan konstituennya dalam bentuk proyek atau program yang diarahkan kepada wilayah pemilihan setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kebutuhan atau kepentingan konstituen dianggap juga sebagai kepentingan publik “sempit” karena ruang lingkupnya adalah hanya daerah pemilihan.

Kepentingan publik yang dibawa setiap anggota legislatif berbeda antara satu dengan yang lainnya. Hal ini dikarenakan kebutuhan masyarakat setiap daerah pemilihan berbeda. Untuk itu hasil dari proses Jaring Aspirasi Masyarakat dibahas di dalam tataran internal legislatif hingga tercapai kesepakatan bersama. Jaring aspirasi masyarakat dilaksanakan tiga kali selama setahun yakni ketika waktu reses. Oleh karena adanya perbedaan kepentingan publik yang masuk seringkali terjadi perdebatan mana yang diakomodir. Kepentingan yang masuk melalui Jaring Aspirasi Masyarakat (Jasmas) sulit sekali dipertemukan dalam tataran internal legislatif. Hal ini dikarenakan Anggota legislatif lebih cenderung bersifat sektoral.

Selain kepentingan publik secara langsung, ada juga kepentingan yang dibawa setiap anggota legislatif yakni kepentingan mitra kerjanya di eksekutif. Anggota legislatif yang tergabung dalam komisi seringkali membawa usulan program dan konsep dari mitra

kerjanya untuk diperjuangkan dalam panitia anggaran. Disini terjadi tarik menarik kepentingan diantara anggota legislatif karena yang mereka perjuangkan berbeda.

Selanjutnya adalah kepentingan partai atau misi partai yang dibawa oleh setiap anggota panitia anggaran. Setiap fraksi yang merupakan representasi dari partai politik kadang kala menitipkan misi partai kepada setiap anggotanya yang tergabung dalam panitia anggaran untuk di “goal” kan. Misi partai berupa program atau proyek yang sesuai dengan visi dan misi partai tersebut. Jadi, misi yang dibawa oleh setiap anggota panitia anggaran terkait dengan arahan dari partai ketika dibawa dalam pembahasan internal panita anggaran berbeda-beda.

Selain misi partai yang telah disebutkan diatas, ada misi lain yang dibawa yakni pengawalan program-program partai yang bersifat strategis dalam rangka merebut kepentingan opini publik dalam masyarakat yang memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga memunculkan klaim-klaim bahwa yang memperjuangkan adalah Partai.

Perbedaan kepentingan disini adalah misi partai yang dibawa oleh setiap panitia anggaran. Oleh karena itu di internal panitia anggaran sendiri sudah terjadi tarik menarik kepentingan antar partai. Oleh sebab itu dilaksanakan pembahasan di internal panitia anggaran dengan tujuan untuk menyamakan persepsi dan menyelaraskan kepentingan sehingga kepentingan legislatif yang nantinya diajukan ke tim anggaran eksekutif adalah komitmen bersama.

Kepentingan partai yang dibawa oleh setiap panitia anggaran melalui fraksi secara legal formal tidak ada. Maksudnya adalah, setiap fraksi tidak mempunyai usulan secara resmi melainkan yang mengusulkan pihak perseorangan. Biasanya yang melakukan hal demikian adalah pimpinan fraksi atau pimpinan dewan. Mereka langsung melakukan pembicaraan dengan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait dengan usulan mereka sehingga pada nantinya akan dimasukkan kedalam Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD).

Selanjutnya adalah kepentingan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menjadi mitra kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepentingan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menjadi mitra kerja terintegrasi dengan kepentingan dewan. Hal ini dikarenakan didalam alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ada yang namanya komisi. Komisi ini mempunyai mitra kerja dari pihak eksekutif yakni Satuan Kerja Perangkat Daerah. Setiap komisi mempunyai mitra kerja yang berbeda. Kemudian anggota setiap komisi tentunya ada yang tergabung dalam panitia anggaran.

### **Kepentingan Yang Dimajukan dalam Pembahasan Bersama Tim Anggaran Eksekutif**

Kepentingan yang dimajukan atau yang diperjuangkan dalam pembahasan bersama adalah hasil kesepakatan bersama atau komitmen bersama setiap panitia anggaran legislatif. Komitmen diperoleh setelah ada pembahasan di internal panitia anggaran yang

tentunya ada negosiasi di dalamnya karena adanya perbedaan misi atau kepentingan yang dibawa setiap anggota panitia anggaran.

Secara garis besar kepentingan yang dimajukan adalah kepentingan masyarakat yang masuk melalui Jaring Aspirasi Masyarakat, misi partai yang dibawa (kepentingan politis) dan kepentingan internal dewan sendiri. Terkait dengan pengartikulasian kepentingan masyarakat melalui Jaring Aspirasi Masyarakat biasanya dilakukan ketika masa reses dewan.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa proses penganggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Situbondo terdapat perbedaan kepentingan yang dibawa pihak eksekutif dan legislatif. Kepentingan eksekutif merupakan artikulasi kepentingan masyarakat yang masuk melalui mekanisme formal, yakni Musrenbangda, mulai dari tingkat kelurahan/desa, tingkat kecamatan dan tingkat kabupaten. Kepentingan yang kedua berasal dari usulan atau *input* program-program setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan anggaran yang dibutuhkan oleh mereka untuk menjalankan fungsinya. Sedangkan kepentingan legislatif berasal dari dua hal, yakni kepentingan publik dalam ruang lingkup lebih kecil, yaitu konstituen daerah pemilihan dimana dia mewakili. Kemudian yang kedua berasal dari misi partai yang dibawa oleh setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terlebih lagi menduduki posisi sebagai panitia anggaran legislatif. Kepentingan yang berasal dari konstituen ini diakomodir oleh setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui mekanisme Jaringan Aspirasi Masyarakat (Jasmas) pada waktu reses. Dari beberapa kepentingan yang dibawa oleh setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kemudian disatukan dalam panitia anggaran hingga menjadi apa yang disebut sebagai kepentingan publik secara keseluruhan. Sedangkan kepentingan yang berasal dari misi atau titipan partai politik pengusungnya. Misi partai atau titipan partai politik berwujud usulan program yang sesuai dengan idealisme mereka.

### **Saran**

1. Konsolidasi kepentingan eksekutif dan legislatif hendaknya mengedepankan prinsip-prinsip proporsionalitas dan profesionalitas.
2. Ratifikasi konsolidasi kepentingan lebih menggunakan mekanisme formal daripada informal sehingga lebih transparan.

Peran masyarakat harus massif dalam mengontrol konsolidasi kepentingan lembaga pemerintahan daerah.

### **Daftar Pustaka**

- Sabarno, H. (2008). *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah:Memandu Otonomi Daerah, Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sanit, A. (1985). *Perwakilan Politik Indonesia*. Jakarta; CV Rajawali.
- Sholahuddin, U. (2009). *DPRD;Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah*. Malang: Setara Press.
- Suyanto, B. dan Sutinah. (2006). *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.
- Widjaja, H. A. W. (2005). *Penyelenggaraan Otonomi Daerah:Dalam Rangka Sosialisasi UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.

### **Dokumen**

Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo Tahun 2004-2009

### **Perundangan**

PERMENDAGRI No 13 Tahun 2006

UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPRD, DPD dan DPRD

UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah