

**PERAN DAN FUNGSI DPRA DALAM PEMBAHASAN RAPBA
(Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA
Pada Tahun 2018)**

SKRIPSI



Diajukan oleh:

TEUKU RAJA MUDA

NIM. 140105108

Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah)

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
BANDA ACEH
1441 H/2020 M**

**PERAN DAN FUNGSI DPRA DALAM PEMBAHASAN RAPBA
(Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA Pada Tahun
2018)**

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program Sarjana (S1)
dalam Ilmu Hukum Islam

Oleh:

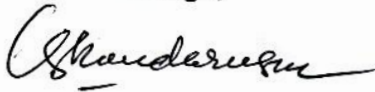
TEUKU RAJA MUDA

NIM. 140105108

Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah)

Disetujui untuk Dimunaqasyahkan oleh:

Pembimbing I,



Prof. Dr. Iskandar Usman, M.A.
NIP 195605131981031005

Pembimbing II,



Yenny Sri Wahyuni, SH., MH
NIP 1981012220140320001

**PERAN DAN FUNGSI DPRA DALAM PEMBAHASAN RAPBA
(Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA Pada Tahun
2018)**

SKRIPSI

Telah Diuji Oleh Panitia *Munaqasyah* Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry
dan Dinyatakan Lulus serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S-1)
dalam Ilmu Hukum Islam

Pada Hari/Tanggal:

Senin 15 Juni 2020
23 Syawal 1441H

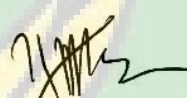
di Darussalam, Banda Aceh
Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi:

Ketua,



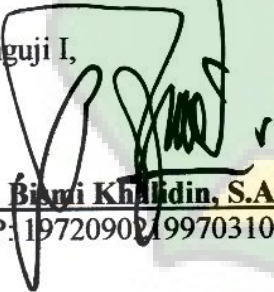
Prof. Dr. Iskandar Usman, M.A
NIP: 195605131981031005

Sekretaris,



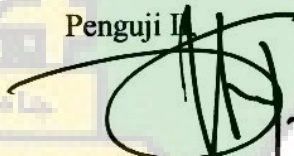
Yenny Sri Wahyuni, SH., M.H
NIP: 1981012220140320001

Penguji I,



Dr. Biqri Khalidin, S.Ag., M.Si
NIP: 197209021997031001

Penguji II



Zahlul Pasha, S.Sy., M.H
NIP: 199302262019031008



Mengetahui,
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Ar-Raniry Banda Aceh

Muhammad Siddiq, M.H., PhD
NIP: 197703032008011015



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Teuku Raja Muda
NIM : 140105108
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi yang berjudul: **"Peran dan Fungsi DPRA Dalam Pembahasan RAPBA (Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA Pada Tahun 2018)"**, saya menyatakan bahwa:

- 1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.**
- 2. Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.**
- 3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.**
- 4. Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.**
- 5. Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.**

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 10 Juni 2020
Yang Menyatakan,



Teuku Raja Muda

ABSTRAK

Nama : Teuku Raja Muda
NIM : 140105108
Fakultas/Prodi : Syari'ah Dan Hukum/Hukum Tata Negara (Siyasah)
Judul : Peran dan Fungsi DPRA dalam Pembahasan RAPBA (Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA Pada Tahun 2018)
Tanggal Sidang : 15 Juni 2020
Tebal Skripsi : 79 Halaman
Pembimbing I : Prof.Dr.Iskandar Usman,M.A.
Pembimbing II : Yenny Sri Wahyuni,S.H.,M.H.
Kata Kunci : *Peran, Fungsi DPRA, Pembahasan RAPBA*

Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) merupakan lembaga perwakilan rakyat Aceh yang memiliki tugas legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam fungsi anggaran DPRA berfungsi mengawasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Aceh (APBA) setiap tahunnya sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pada tahun 2018 terjadi masalah dimana APBA terlambat disahkan, sehingga mengakibatkan terjadinya keterlambatan pembangunan di Aceh. Peneliti ini mengkaji bagaimanakah peran dan fungsi DPRA dalam pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja di Aceh. Kedua, mengapa terjadi keterlambatan pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh pada tahun 2018. Penelitian ini dilakukan menggunakan metode penelitian hukum normatif empiris, karena merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Dari hasil penelitian didapati bahwa dalam pembahasan APBA tahun 2018, DPRA sudah menjalankan peran dan fungsinya sesuai dengan alur dan mekanisme yang berlaku berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, namun belum berjalan secara efektif karena adanya faktor koordinasi yang kurang baik di internal Satuan Kerja Pemerintah Aceh (SKPA) dan hubungannya dengan Tim Anggaran Pemerintah Aceh (TAPA) dalam penyusunan dokumen, sehingga DPRA tidak terlibat secara maksimal dalam sejumlah pengambilan keputusan penting daerah. Terjadinya keterlambatan pengesahan APBA 2018 disebabkan pihak DPRA tidak konsisten dalam menentukan jadwal persidangan dan rapat pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (RAPBA) 2018 sehingga jadwal yang ditentukan tidak sesuai dengan jadwal yang sudah direncanakan sebelumnya. Selain itu juga adanya pengaruh dari anggota DPRA yang meminta dana aspirasi yang sekarang disebut dengan pokok-pokok pikiran yang perlu dievaluasi kembali oleh pihak eksekutif dan TAPA, serta adanya ketidakjelasan hubungan antara program dan kegiatan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang menyita waktu lama untuk dibahas.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Penulis mengucapkan segala puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan Rahmat dan karunia-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi yang berjudul **“Peran dan Fungsi DPRA dalam Pembahasan RAPBA (Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA Pada Tahun 2018)”** dengan baik dan benar. Shalawat dan Salam kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, serta para sahabat, *tabi'in*, dan para ulama yang senantiasa berjalan dalam Risalah-Nya, yang telah membimbing umat manusia dari alam kebodohan kepada alam pembaharuan yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Iskandar Usman, M.A. selaku pembimbing pertama dan Yenny Sri Wahyuni, S.H., M.H. selaku pembimbing kedua karena dengan ikhlas dan sungguh-sungguh telah memotivasi dan serta menyisihkan waktu dan pikiran untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam rangka penulisan karya ilmiah ini dari awal sampai dengan terselesainya penulisan skripsi ini. Terimakasih penulis sampaikan kepada Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Bapak Muhammad Siddiq Armia, MH., PhD, Ketua Prodi Hukum Tata Negara Bapak H. Mutiara Fahmi, Lc., M.A., serta seluruh staf pengajar dan pegawai Fakultas Syariah dan Hukum yang telah memberikan masukan dan bantuan yang sangat berharga bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terimakasih dan kasih sayang yang tak terhingga penulis persembahkan kepada kedua orang tua penulis ayahanda T. Zainal Amri, Ibunda Elfiani, dan keluarga besar T. Ibrahim Agung yang tak henti-hentinya memberikan semangat, motivasi, nasihat, cinta, perhatian, dan kasih sayang serta doanya yang selalu dipanjatkan setiap waktu. Kemudian dari itu ucapan

terimakasih saya yang tak terhingga kepada sahabat yang selalu menemani dan selalu menyemangati penulis, yang selalu ada saat suka maupun duka, untuk Qudratul Fajri, Mulizar Saputra, Fazal Noelhadi, Asraf, dan Furqan Radiyansyah terimakasih karena selalu mendukung dan menasehati penulis setiap waktu.

Terimakasih juga penulis ucapkan kepada kawan-kawan seperjuangan di UIN-Ar-Raniry. Terkhusus teman-teman unit 03 dan seluruh teman Program Studi (Prodi) Hukum Tata Negara "*Constitutional law'14*" yang saling menguatkan dan saling memotivasi selama perkuliahan hingga terselesainya kuliah dan karya ilmiah ini. Semoga Allah selalu melimpahkan rahmat dan karunia-Nya dengan balasan yang tiada tara kepada semua pihak yang telah membantu hingga terselesainya skripsi ini. Penulis hanya bisa mendoakan semoga amal ibadahnya diterima oleh Allah SWT.

Akhirnya, penulis sangat menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih sangat banyak kekurangan. Harapan penulis semoga skripsi ini bermanfaat terutama bagi penulis sendiri dan kepada para pembaca. Maka kepada Allah jua lah kita berserah diri dan meminta pertolongan, seraya memohon taufiq dan hidayah-Nya untuk kita semua. *Āmīn ya Rabb al-‘Ālamīn.*

Banda Aceh, 10 Juni 2020
Penulis,

Teuku Raja Muda

TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K
Nomor: 158 Tahun1987 - Nomor: 0543 b/u/1987

1. Konsonan

No.	Arab	Latin	Ket	No.	Arab	Latin	Ket
1	ا	Tidak dilambangkan		١٦	ط	ṭ	Te dengan titik di bawahnya
2	ب	B	Be	١٧	ظ	ẓ	Zet dengan titik di bawahnya
3	ت	T	Te	١٨	ع	‘	Koma terbalik (di atas)
4	ث	Ṣ	Es dengan titik di atasnya	١٩	غ	gh	Ge
5	ج	J	Je	٢٠	ف	F	Ef
6	ح	ḥ	Hadengan titik di bawahnya	٢١	ق	Q	Ki
7	خ	Kh	Ka dan ha	٢٢	ك	K	Ka
8	د	D	De	٢٣	ل	L	El
9	ذ	Ẓ	Zet dengan titik di atasnya	٢٤	م	M	Em
10	ر	R	Er	٢٥	ن	N	En
11	ز	Z	Zet	٢٦	و	W	We
12	س	S	Es	٢٧	هـ	H	Ha
13	ش	Sy	Es dan ye	٢٨	ء	’	Apostrof
14	ص	Ṣ	Es dengan titik di bawahnya	٢٩	ي	Y	Ye
15	ض	ḍ	De dengan titik di bawahnya				

2. Vokal

Vokal Bahasa Arab, seperti vocal bahasa Indonesia, terdiri dari vocal tunggal atau monoftong dan vocal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>Fathah</i>	A
◌ِ	<i>Kasrah</i>	I
◌ُ	<i>Dammah</i>	U

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
◌َ ي	<i>Fathah dan ya</i>	Ai
◌َ و	<i>Fathah dan wau</i>	Au

Contoh:

كَيْفَ = *kaifa*,

هَوْلًا = *haulā*

3. *Maddah*

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan tanda
◌َ ا/ي	<i>Fathah dan alif atau ya</i>	Ā
◌ِ ي	<i>Kasrah dan ya</i>	Ī
◌ُ و	<i>Dammah dan wau</i>	Ū

Contoh:

قَالَ = *qāla*

رَمَى = *ramā*

قِيلَ = *qīla*

يَقُولُ = *yaqūlu*

4. Ta *Marbutah* (ة)

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua.

a. Ta *marbutah* (ة) hidup

Ta *marbutah* (ة) yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

b. Ta *marbutah* (ة) mati

Ta *marbutah* (ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

c. Kalau pada suatu kata yang akhir huruf ta *marbutah* (ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta *marbutah* (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

الأَطْفَالُ الرَّوْضَةُ : *raudah al-atfāl/ raudatulatfāl*

الْمُنَوَّرَةُ الْمَدِينَةُ : *al-Madīnah al-Munawwarah/
al-MadīnatulMunawwarah*

طَلْحَةَ : *Talhah*

5. *Syaddah* (*Tasydid*)

Syaddah atau *tasydid* yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*, dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

رَبَّنَا – *rabbānā*

نَزَّلَ – *nazzala*

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu (ٱ) namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

1. Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

2. Kata sandang diikuti oleh huruf *qamariyyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah* ditransliterasikan sesuai aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sempang.

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa *hamzah* ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila hamzah itu terletak di awal kata tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa *alif*.

8. Penulisan kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fail, isim maupun harf ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan maka transliterasi ini, penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh:

- *Wa inna Allāh lahuwa khair ar-rāziqīn*
- *Wa innallāha lahuwa khairurrāziqīn*

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam EYD, di antaranya: Huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Bilamana nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh:

- Wa mā Muhammadun illā rasul*
- Inna awwala naitin wud'i'a linnasi*
- Lallazi bibakkata mubarakkan*
- Syahru Ramadhan al-lazi unzila fih al-Qur'anu*

Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harkat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

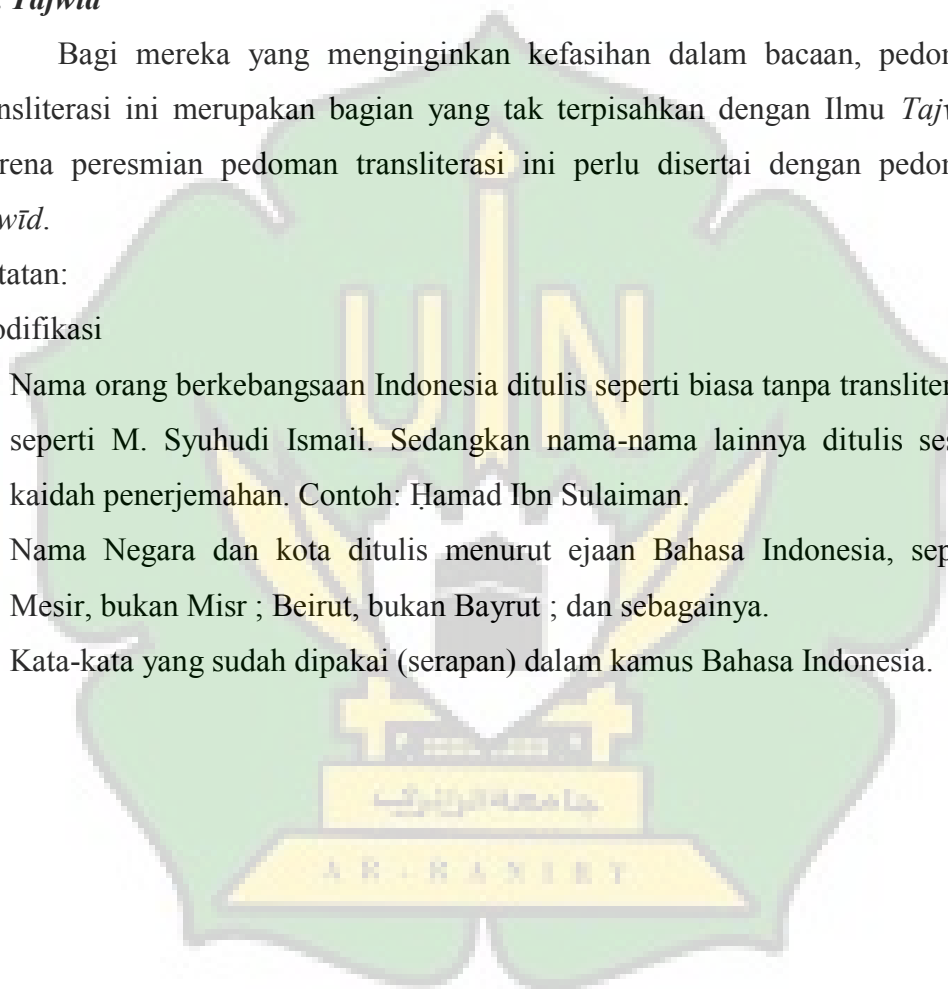
10. *Tajwīd*

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Ilmu *Tajwīd*. Karena peresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman *tajwīd*.

Catatan:

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Ḥamad Ibn Sulaiman.
2. Nama Negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr ; Beirut, bukan Bayrut ; dan sebagainya.
3. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam kamus Bahasa Indonesia.



DAFTAR BAGAN

Bagan 1	Alur Proses dan Jadwal Penyusunan APBD	32
Bagan 2	Alur Proses Penyusunan APBD	36



DAFTAR TABEL

Tabel 1 Kalender Penyusunan APBD Berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. 35



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Surat Keterangan Pembimbing	85
Lampiran 2	Surat Permohonan Penelitian.....	86
Lampiran 3	Surat Balasan Penelitian	87
Lampiran 4	Protokol Wawancara.....	88
Lampiran 5	Dokumentasi	91
Lampiran 6	Daftar Riwayat Hidup.....	94



DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	i
PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN SIDANG	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vi
TRANSLITERASI	viii
DAFTAR BAGAN	xiv
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
DAFTAR ISI	xvii
BAB SATU PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Kajian Pustaka	5
E. Penjelasan Istilah	7
F. Metode Penelitian	10
1. Sumber Data	11
2. Teknik Pengumpulan Data	13
3. Teknik Analisis Data	13
4. Pedoman Penelitian	13
G. Sistematika Pembahasan	14
BAB DUA PERAN DAN FUNGSI DPRA	15
A. Peran dan Fungsi Legislasi	17
B. Peran dan Fungsi Budgeting	26
C. Peran dan Fungsi Pengawasan	44
D. Peran Ahlu Al-Halli Wa Al-‘Aqdi	46
E. Konsep Tanggung Jawab Peran Dalam Islam	52
BAB TIGA KETERLAMBATAN PENGESAHAN RAPBA 2018	60
A. Proses Pembahasan RAPBA 2018	62
B. Peran DPRA Dalam Proses Pembahasan RAPBA 2018	65
C. Capaian DPRA dan Hambatan yang dialami dalam Pembahasan RAPBA 2018	69
D. Faktor Keterlambatan Pembahasan RAPBA 2018	73

BAB EMPAT PENUTUP	77
A. Kesimpulan.....	77
B. Saran.....	78
DAFTAR KEPUSTAKAAN	80
LAMPIRAN	85
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	94



BAB SATU

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah Daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintahan dan tugas pembangunan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.¹ Negara Republik Indonesia memberi hak, wewenang dan kewajiban kepada setiap Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Pemerintah Daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.³

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan Gubernur dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintah Daerah.⁴ Gubernur (eksekutif) dan DPRD (legislatif) adalah sama, hanya saja yang membedakannya adalah fungsi, wewenang, tugas, serta kewajibannya.⁵

Provinsi Aceh, sebagai provinsi yang memiliki hak otonomi khusus di Indonesia melalui penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang

¹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Peraturan Daerah.

² H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2005), hal. 37.

³ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1981), hal. 52.

⁴ Pasal 1 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Peraturan Daerah

⁵ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi Dan Pembangunan Daerah*, (Jakarta: Erlangga, 2004), hal 18

Pemerintah Aceh, memiliki tata pemerintahan yang cukup berbeda dengan wilayah-wilayah lain, khususnya yang tidak memiliki hak otonomi khusus. Secara umum jika dilihat dari unsur-unsur kelembagaan, DPRA tidaklah terlalu jauh berbeda dengan DPRD yang ada di provinsi-provinsi non-otonomi khusus di Indonesia. Meskipun begitu, terdapat pula perbedaan-perbedaan mendasar di antara DPRA dan DPRD, seperti produk keluaran hukum yang dihasilkan oleh DPRA bernama Qanun dan rancangannya disebut Rancangan Qanun (Raqaan). Dalam menjalankan fungsinya, DPRA mengawal pelaksanaan Qanun, berbeda dengan DPRD yang mengawal pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda).

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Pasal 1 ayat (10) disebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh yang selanjutnya disebut Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) adalah unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah Aceh yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.⁶ Jumlah anggota DPRA paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah anggota DPRD Provinsi lainnya dari yang ditetapkan Undang-Undang.⁷

DPRA mempunyai hak untuk membentuk alat kelengkapan sesuai dengan kekhususan Aceh. Kemudian DPRA melaksanakan kewenangan lain yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan. DPRA dapat membentuk paling sedikit 5 (lima) komisi dan paling banyak 8 (komisi).⁸

DPRA merupakan lembaga perwakilan rakyat Aceh yang memiliki tugas legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRA dan Pemerintah Daerah merupakan mitra kerja dalam membuat kebijakan dan aturan-aturan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sehingga kedua lembaga itu saling mendukung satu sama lain.

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan, sehingga

⁶ Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

⁷ Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

⁸ Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk melihat secara dini terhadap penyimpangan yang mungkin terjadi.⁹ Fungsi pengawasan ini termasuk mengawasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahun sebagaimana terdapat dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 316 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), dan dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Selanjutnya pada tahun terakhir ini, yaitu 2018 Anggaran Pendapatan Belanja Aceh (APBA) secara terlambat disahkan, sehingga terjadinya keterlambatan pembangunan Aceh. Semestinya anggaran sudah disahkan pada akhir tahun sebelumnya, akan tetapi anggaran tersebut disahkan pada tahun yang baru sedang dijalankan.

Aceh bukan daerah industri, keterlambatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA) sangat mengganggu kestabilan ekonomi. Keterlambatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh merugikan banyak pihak seperti pada tahun 2018, akibat dari keterlambatan tersebut biaya honorarium PNS, dan gaji tenaga kontrak, mengalami keterlambatan, sehingga berdampak negatif bagi tatanan ekonomi masyarakat Aceh. Dengan keterlambatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh, alokasi belanja pembangunan yang seharusnya lebih cepat, tidak berjalan sesuai dengan rencana. Dengan demikian, pelaksanaan pembangunan terhenti.

Implikasi dari tidak adanya realisasi pada pembangunan tersebut kemudian berdampak pada kegiatan usaha, pertanian, perkebunan, pertambangan, penggalian, pengelolaan, konstruksi, dan perdagangan yang tidak

⁹ Syamsudi Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2005), hal 147

jalan. Implikasi besarnya, jika tidak berjalan kegiatan-kegiatan tersebut maka lapangan usaha tidak tumbuh sehingga terjadi banyaknya pengangguran.¹⁰ Padahal tahun 2017 pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri jauh-jauh hari sudah mengingatkan agar seluruh daerah dapat mengesahkan APBD 2018 termasuk APBA Provinsi Aceh selambat-lambatnya pada 30 November 2017. Ini sesuai dengan ketentuan pasal 312 ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa kepala daerah dan DPRD wajib menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun.

Oleh karena itu, dengan melihat gejala yang terjadi di atas maka penulis ingin meneliti dan melihat keadaan yang sebenarnya di lapangan. Sebab masalah ini harus menjadi perhatian penting bagi pejabat tinggi dan seluruh masyarakat penduduk sekitar, serta untuk mengetahui bagaimana pengawasan legislatif terhadap eksekutif. Dengan demikian penulis tertarik mengangkat judul penelitian **“PERAN DAN FUNGSI DPRA DALAM PEMBAHASAN RAPBA (Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA Pada Tahun 2018)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah peran dan fungsi DPRA dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (RAPBA)?
- 2) Mengapa terjadi keterlambatan pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh pada tahun 2018?

¹⁰ Rustam Effendi, *“Ini Dampak yang Timbul Jika APBA 2016 Terlambat”*. Diakses melalui www.kanalaceh.com. /2015/11/20/ini-dampak-ketngamat-ekonomi/ Pada tanggal 20 November 2015.

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

- 1) Bagaimanakah peran dan fungsi DPRA dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (RAPBA).
- 2) Mengapa terjadi keterlambatan pengesahan APBA pada tahun 2018.

D. Kajian Pustaka

Telah banyak penelitian mengenai DPRD/DPRA, khususnya mengenai peran DPRD/DPRA dalam pengawasan terhadap pemerintahan, seperti dalam skripsi Aulia Sobri Karim yang berjudul “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Salatiga Terhadap Kebijakan Walikota Salatiga tahun 2010”¹¹. Dalam skripsinya, Aulia Sobri Karim hanya mengedepankan fungsinya saja dan juga banyak menjelaskan fungsi-fungsi tersebut melalui pendapat para ahli. Sedangkan didalam penelitian skripsi ini, penulis lebih menjelaskan mengenai peran dan fungsi legislatif dalam pembahasan mengenai rancangan anggaran daerah.

Selanjutnya naskah publikasi skripsi Muhammad Heru Waskita yang berjudul, “Peran Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintahan Daerah di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”¹². Dalam naskah publikasi skripsinya, Muhammad Heru Waskita hanya memaparkan tentang sistem Pemerintahan Daerah dan eliminasi konsep pembagian kekuasaan tetapi hanya sedikit pembahasan yang menyangkut tentang pembahasan. Sedangkan penelitian skripsi ini berfokus kepada proses pembahasannya.

¹¹ Aulia Sobri Karim, “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Salatiga Terhadap Kebijakan Walikota Salatiga Tahun 2010”. Skripsi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 2011

¹² Muhammad Heru Waskita, “Peran Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pemerintahan Daerah Di Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2012.

Ada pula skripsi Harum Qarinatul Zahra yang berjudul “Optimalisasi Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Peningkatan Otonomi Daerah Kabupaten Bojonegoro”. Skripsi Harum Qarinatul Zahra fokus membahas tentang upaya meningkatkan kembali (optimalisasi) peran dan fungsi DPRD dalam peningkatan otonomi Daerah.¹³ Pembahasan Zahra tersebut berbeda dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Penulis akan meneliti dan membahas tentang “Peran dan Fungsi DPRD Dalam Pembahasan RAPBA (studi kasus tentang keterlambatan pengesahan APBA pada tahun 2018)”.

Selain itu juga terdapat artikel yang ditulis H. Achmad Fauzi yang berjudul “Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Yang Baik”.¹⁴ Artikel ini hanya menekankan pada analisis tentang kegiatan Pemerintah Daerah, tetapi yang lebih dimunculkan pada permasalahan ini adalah mengenai azas-azas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik.

Dari penelitian-penelitian di atas yang berkaitan dengan DPRD sebagai pengawas terhadap Pemerintah Daerah masih terbatas dalam tingkat penjelasannya. Sehingga data yang akan dipaparkan oleh penulis dalam karya skripsi ini merupakan data baru dan dapat memberikan kontribusi serta pengetahuan baru bagi semua pihak. Dapat disimpulkan bahwa penelitian terhadap “Peran dan Fungsi DPRD Dalam Pembahasan RAPBA (Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA Pada Tahun 2018)”. merupakan tema yang lebih khusus yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Aceh.

¹³ Harum Qarinatul Zahri, *Optimalisasi Peran Dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Peningkatan Otonomi Daerah Kabupaten Bojonegoro*. Skripsi Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Jakarta, 2013.

¹⁴ Achmad Fauzi, “Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Yang Baik”. *Artikel Hukum Dan Dinamika Masyarakat*, Vol.11 No. 2 April 2014.

E. Penjelasan Istilah

Untuk menghindari pembahasan yang meluas serta menghindari kesalahpahaman pembaca dalam memahami istilah yang dipakai dalam judul skripsi ini, maka perlu dibuat penjelasan terhadap istilah-istilah tersebut, yaitu :

1. Peran

Kata peran dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti pemain sandiwara (film), tukang lawak pada permainan makyong, perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.¹⁵

Menurut istilah, peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.¹⁶ Peran yang dimaksud dalam skripsi ini adalah peran DPRA terhadap pembahasan RAPBA.

2. Fungsi

Kata fungsi dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti jabatan (pekerjaan) yang dilakukan.¹⁷ Menurut istilah, yang dimaksud dengan fungsi yaitu rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.¹⁸ Fungsi dalam skripsi ini adalah fungsinya DPRA terhadap pembahasan RAPBA.

3. DPRA

¹⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal .1051.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*,(Jakarta:Raja Persada,2002), hal.243.

¹⁷Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar...*, hal. 400.

¹⁸ Nining Haslinda Zainal, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai pada Sekretariat Pemerintah Kota Makassar*, Universitas Hasanuddin: Skripsi, 2008.

DPRA adalah akronim dari Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. DPRA adalah unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah Aceh yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.¹⁹

4. Pembahasan

Kata pembahasan dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti perdebatan, pertukaran pikiran, dan pembantahan tentang suatu masalah.²⁰ Pembahasan merupakan bagian yang memuat semua temuan ilmiah yang diperoleh sebagai data hasil penelitian. Bagian ini diharapkan memberikan penjelasan ilmiah yang secara logis dapat menerangkan alasan diperolehnya hasil-hasil tersebut yang dideskripsikan secara jelas, lengkap, terinci, terpadu, dan sistematis.²¹ Pembahasan yang dimaksud adalah pembahasan DPRA terhadap RAPBA.

5. RAPBA

RAPBA adalah akronim dari Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh. APBA adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah Provinsi Aceh yang ditetapkan dengan Qanun Aceh.²²

6. Studi kasus

Istilah studi kasus terdiri atas dua kata, yaitu studi dan kasus. Kata studi dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti penelitian ilmiah, kajian, telaahan.²³ Sedangkan kasus mempunyai arti keadaan yang sebenarnya dari suatu urusan atau perkara, keadaan atau kondisi khusus yang berhubungan dengan seseorang atau suatu hal, soal, dan perkara.²⁴

¹⁹ Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

²⁰ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar...*, hal .104.

²¹ T. Hani Handoko, *Manajemen Edisi Kedua*, (Yogyakarta: BPFE, 2003), hal. 359.

²² Pasal 1 ayat (23) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

²³ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar ...*, hal .1342.

²⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar...*, hal .632.

Menurut istilah, studi kasus merupakan teknik mengadakan persiapan konseling yang memakai ciri-ciri yaitu mengumpulkan data yang lengkap, bersifat rahasia, terus menerus secara ilmiah, dan data diperoleh dari beberapa pihak.²⁵

7. Keterlambatan

Kata keterlambatan dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti perlahan-lahan, lewat dari waktu yang ditentukan, atau terlambat.²⁶

Menurut istilah, keterlambatan merupakan sebagian waktu pelaksanaan yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan rencana kegiatan sehingga menyebabkan satu atau beberapa kegiatan mengikuti menjadi tertunda atau tidak diselesaikan tepat sesuai jadwal yang telah direncanakan.²⁷ Keterlambatan disini di tujukan terhadap APBA 2018.

8. Pengesahan

Pengesahan berasal dari kata dasar sah, ditambah awalan “peng” dan akhiran “an” menjadi pengesahan, yang mempunyai arti proses, cara, perbuatan mengesahkan, pengakuan berdasarkan hukum, peresmian, membenaran.²⁸

Menurut istilah, yang dimaksud dengan pengesahan ialah suatu persetujuan oleh suatu lembaga kenegaraan yang dianggap mewakili seluruh rakyat.²⁹ Pengesahan dalam skripsi ini adalah pengesahan terhadap APBA 2018.

²⁵ Mungin Eddy Wibowo, *Teknik Bimbingan dan Konseling*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1984), hal. 80.

²⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar...*, hal .778.

²⁷ I Ervianto Wulfam, *Manajemen Proyek Konstruksi*.(Yogyakarta: Andi Offset.2005), hal. 30.

²⁸ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar ...*,hal .1200.

²⁹ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*. (Bogor: Ghalia Indonesia. 2004), hal. 67.

F. Metode Penelitian

Sesuai dengan topik pembahasan dari skripsi ini, maka metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif empiris. Disebut normatif empiris karena penelitian ini pada dasarnya merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Metode penelitian normatif empiris diterapkan pada penelitian yang berhubungan dengan implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penelitian hukum normatif empiris bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto*³⁰ dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdengar gabungan dua tahap kajian, yaitu:

1. Tahapan pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku.
2. Tahapan kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penerapan tersebut dapat diwujudkan melalui perbuatan nyata dan dokumentasi hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan hukum normatif yang dikaji telah dijalankan secara patut atau tidak.

Karena penggunaan kedua tahapan tersebut, maka penelitian hukum normatif empiris membutuhkan data sekunder dan data primer.³¹ Pendekatan tersebut dimaksudkan untuk mengkaji ketentuan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengawasan, lebih khusus berkaitan dengan kewenangan DPRA dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBA. Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data yaitu melalui studi

³⁰Teguh Prasetyo, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2007), hal. 47. Yang di maksud dengan *in concreto* adalah peraturan hukum yang berlaku pada suatu negara yang telah diterapkan oleh pengadilan terhadap suatu kasus yang terjadi dalam masyarakat. Hukum *in concreto* hanya belaku terhadap pihak-pihak yang berperkara saja.

³¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 52.

kepuustakaan dan wawancara guna memastikan tingkat relevansi bahan hukum yang dikumpulkan dan menjadi fokus kajian dalam penelitian ini. Metode ini digunakan untuk memberikan suatu jaminan terhadap data yang digunakan.³²

1. Sumber data

Di dalam metode penelitian hukum normatif empiris, terdapat dua macam bahan dalam pengumpulan data yang dipergunakan oleh penulis yakni :

1) Data primer

Data primer merupakan sumber data yang diperoleh langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Data primer dapat berupa opini subjek (orang) secara individual atau kelompok, hasil observasi terhadap suatu benda (fisik), kejadian atau kegiatan, dan hasil pengujian. Data primer yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah data hasil penelitian lapangan melalui wawancara dengan beberapa anggota DPRA yaitu Sulaiman Abda (Wakil Ketua I DPRA 2014-2019), Bardan Sahidi (anggota Komisi III DPRA), dan TAPA yaitu T. Dermawan (Sekda Aceh 2013-2019).

2) Data sekunder

Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung, tetapi melalui media perantara. Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan.³³ Data sekunder yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang, Permen, buku ilmu hukum, jurnal hukum, kamus hukum, media cetak maupun elektronik, skripsi, tesis, dan ensiklopedia. Bahan hukum dari pengumpulan data sekunder dapat diklarifikasikan menjadi tiga golongan, yaitu:

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2009), hal. 141.

³³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 82.

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (Perundang-Undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak berkepentingan (kontrak, konvensi, dokumentasi hukum, dan putusan hakim). Bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah Undang- Undang tentang Keuangan Negara, Undang- Undang tentang MD3, Undang- Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang- Undang tentang Pemerintahan Aceh, dan Permendagri tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang member penjelasan terhadap bahan hukum primer (buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, dan media cetak, atau elektronik).³⁴ Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan adalah buku yang mengenai tentang pemerintahan daerah, jurnal, artikel, skripsi, dan tesis.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (rancangan undang-undang, kamus hukum, dan ensiklopedia).³⁵ Bahan hukum tersier yang penulis gunakan adalah kamus hukum, kamus Besar Bahasa Indonesia, dan internet.

Data-data sekunder yang diperlukan untuk penelitian ini penulis kumpulkan melalui penelitian kepustakaan, yaitu dengan mengkaji dan meneliti data-data tersebut selanjutnya dipilah-pilah serta dianalisis untuk dijadikan bahan laporan penelitian ini.

2. Teknik pengumpulan data

Dalam mengumpulkan data primer, penulis melakukan teknik pengumpulan data melalui wawancara yaitu kegiatan pengumpulan data primer

³⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2012), hal. 12.

³⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode...*, hal. 13.

yang bersumber langsung dari informasi di lapangan. Karena penelitian ini berhubungan dengan APBA 2018, maka pejabat yang di wawancarai adalah yang menjabat pada tahun tersebut baik dari legislatif maupun eksekutif, yaitu Sulaiman Abda (Wakil Ketua I DPRA periode 2014-2019), Bardan Sahidi (anggota Komisi III DPRA periode 2014-2019) yang membidangi keuangan dan investasi, dan T. Dermawan (Sekretaris Daerah Aceh periode 2013-2019).

3. Teknik analisis data

Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif dilakukan dengan mendeskripsikan data dan fakta yang dihasilkan dari suatu penelitian di lapangan dengan suatu interpretasi, evaluasi, dan pengetahuan.

4. Pedoman penelitian

Sesuai dengan ketentuan yang sudah ada, maka dalam melakukan penelitian ini penulis berpedoman pada Buku *Panduan Penulisan Skripsi*, yang diterbitkan oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh Tahun 2018 (Revisi 2019).

G. Sistematika pembahasan

Sistematika pembahasan skripsi merupakan sistem dasar penyusunan skripsi yang bertujuan memberikan gambaran untuk memudahkan pembaca dalam memahami keseluruhan isi skripsi. Dalam penelitian ini penulis menggunakan sistematika sebagai berikut :

Bab satu merupakan bab pendahuluan terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kajian pustaka, penjelasan istilah, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab dua merupakan bab teori dan penelaahan pustaka yang diberi judul dengan peran dan fungsi DPRA. Pembahasannya meliputi peran dan fungsi legislasi, peran dan fungsi budgeting, serta peran dan fungsi pengawasan.

Bab tiga berjudul keterlambatan pengesahan RAPBA 2018. Pembahasannya meliputi proses pembahasan RAPBA 2018, peran DPRA dalam

proses pembahasan RAPBA 2018, capaian DPRA dan hambatan yang dialami dalam pembahasan RAPBA 2018, serta faktor keterlambatan pembahasan RAPBA 2018.

Bab empat merupakan bab penutup. Dalam bab terakhir ini penulis mengemukakan beberapa kesimpulan dari hasil pembahasan skripsi ini dan mengajukan beberapa saran perbaikan kepada pihak-pihak terkait.



BAB DUA

PERAN DAN FUNGSI DPRA

Esensi pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta penjelasan pasal tersebut adalah mengamanatkan bahwa bagi daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan Badan Perwakilan Rakyat Daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Atas dasar prinsip normatif demikian dalam praktik kehidupan demokrasi, DPRD/DPRA memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa DPRD/DPRA dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat.³⁶

Perwujudan dari fungsi DPRD/DPRA adalah terciptanya fungsi legislasi, budgeting, dan pengawasan. Wujud dari fungsi legislasi adalah membentuk peraturan daerah dalam hal ini Qanun yang dilakukan oleh DPRD/DPRA bersama kepala daerah. DPRD/DPRA berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPRD/DPRA dibantu oleh alat kelengkapan DPRD/DPRA seperti pimpinan DPRD/DPRA, komisi, badan legislasi, badan musyawarah, dan badan anggaran. Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD/DPRA terdiri atas proses pembentukan peraturan daerah/qanun dan asas-asas material peraturan daerah/qanun. Pelaksanaan fungsi legislasi berupa merancang dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan DPRD/DPRA dan setiap tahun anggaran, menyiapkan usul Rancangan Undang-Undang Inisiatif DPRD/DPRA berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan oleh badan musyawarah, melakukan pembahasan

³⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 65.

perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan kepada badan legislatif, melakukan evaluasi dan penyempurnaan tata tertib DPRD/DPRD dan kode etik DPRD/DPRD, membuat investigasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD/DPRD. Proses pembentukan peraturan daerah terdiri dari: tahap perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, dan pengesahan. Wujud dari fungsi budgeting adalah menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD/DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, sebagai legitimator usulan APBD/APBA yang diajukan pemerintah daerah. Fungsi penganggaran memiliki makna penting antara lain adalah APBD/APBA sebagai fungsi kebijakan fiskal (fungsi alokasi, fungsi distribusi, serta fungsi stabilitas), APBD/APBA sebagai fungsi investasi daerah, APBD/APBA sebagai manajemen pemerintahan daerah (fungsi perencanaan, fungsi otorisasi, fungsi pengawasan).³⁷ Dalam konteks pemerintahan yang baik (*good governance*), maka peran serta DPRD/DPRD harus diwujudkan dalam tiap penyusunan APBD/APBA. Wujud dari fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi ketiga ini bermakna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksanaan pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran.³⁸

Ketentuan lebih lanjut mengenai DPRD ini diatur dalam pasal 21 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.”

³⁷ http://pustaka.unpad.ac.id/wp-cotent/uploads/2009/05/implementasi_peran_dan_fungsi_dprd.pdf tanggal 15 maret 2011, PKL, 19:43 WIB, hal. 13

³⁸ http://pustaka.unpad.ac.id/wp-cotent/uploads/2009/05/implementasi_peran_dan_fungsi_dprd.pdf tanggal 15 maret 2011, PKL, 19:43 WIB, hal. 14.

Penyelenggara Pemerintahan Aceh terdiri atas Pemerintah Aceh dan DPRA”.³⁹ Maksud dari pasal tersebut dapat diartikan bahwa Pemerintahan Aceh terdiri atas Pemerintah Aceh yang menjalankan tugas eksekutif dan DPRA yang menjalankan tugas legislatif.

A. Peran dan Fungsi Legislasi

Legislasi adalah suatu tugas dan kewenangan dari lembaga legislatif. Legislasi ini secara harfiah merupakan kata serapan dari bahasa Inggris yaitu *legislation* yang mempunyai arti membuat undang-undang dan lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang disebut lembaga legislatif. Proses legislasi adalah sebuah proses atau upaya untuk membentuk norma hukum yang akan ditetapkan sebagai pedoman perilaku (*the guidance of behavior*) bagi masyarakat. Dalam pandangan Max Weber, sebuah legislasi yang baik harus *legitimate*⁴⁰. *Legitimate* berasal dari bahasa Inggris yaitu kewenangan pembuatan suatu kebijakan. Produk hukum yang tergolong *legitimate* adalah produk hukum yang di dalamnya terdapat keistimewaan sebagai teladan dan mampu mendorong perubahan. Ketika seseorang memenuhi suatu produk hukum bukan karena kepentingan diri, melainkan karena kepercayaan terhadap nilai substantif sebuah hukum, disitulah sebuah produk hukum sebagai hasil dari proses legislasi memiliki legitimasi.⁴¹

Jadi sebuah lembaga legislatif dianggap mempunyai legitimasi untuk melaksanakan seluruh tugas dan fungsinya. Fungsi yang paling utama dari lembaga legislatif adalah fungsi legislasi yaitu membuat undang-undang atau produk berupa peraturan hukum. Fungsi DPR/DPRD dalam hal ini DPRA (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh) adalah fungsi legislasi yang telah

³⁹ Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

⁴⁰Yang dimaksud dengan *legitimate* ialah kekuasaan yang diperoleh karena kewenangannya yang sah. Yang berarti kewenangan pembuatan suatu kebijakan, keputusan yang terkait dengan kewenangan seorang pejabat publik sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Anoraga, *Psikologi Kerja*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2009), hal 195

⁴¹ W. Riawan Tjandra, *Dalam Hakikat Legislasi*, Harian Media Indonesia, 19 April 2012. <http://www.budiansblog.blogspot.co.id/12/04/hakikat-legislasi.html>.

diperintahkan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Tugas tersebut tidak dapat dilaksanakan sendiri melainkan harus bersama Gubernur. Oleh karena itu, sesungguhnya DPRA lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan Pemerintahan Daerah. Demikian pula DPRA, berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, DPRA berhak mengajukan Rancangan Qanun kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan DPRA menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan legislatif dan eksekutif.

Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mengatur tentang tugas dan wewenang DPRA secara keseluruhan mencakup tugas dan wewenang legislasi, budgeting, dan pengawasan. Tugas dan wewenang tersebut adalah:

- a. Membentuk Qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur Untuk Mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Qanun Aceh dan peraturan perundang-undangan lain;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Aceh dalam melaksanakan program pembangunan Aceh, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta penanaman modal dan kerja sama internasional;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;
- e. Memberitahukan kepada Gubernur dan Komisi Independen Pemilihan tentang akan berakhirnya masa jabatan Gubernur/Wakil Gubernur;
- f. Memilih Wakil Gubernur dalam hal terjadinya kekosongan jabatan Wakil Gubernur;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh;
- h. Memberikan pertimbangan terhadap rencana kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh;
- i. Memberikan pertimbangan terhadap rencana bidang legislasi Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh
- j. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;

- k. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk penilaian kinerja pemerintahan;
- l. Mengusulkan pembentukan KIP Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan;
- m. Melakukan pengawasan dan meminta laporan kegiatan dan penggunaan anggaran kepada KIP Aceh dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur.⁴²

Dari tugas dan wewenang yang dimiliki DPRA di atas salah satunya mengenai peran legislasi adalah membentuk sebuah Qanun Aceh yang dibahas bersama-sama dengan Gubernur. Tugas dan wewenang legislasi disebutkan pada huruf a dan i dari Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang tersebut. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh. Qanun Aceh disahkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRA. Setiap tahapan persiapan dan pembahasan Rancangan Qanun (Raqan) harus terjamin adanya ruang partisipasi publik.

Di Provinsi Aceh fungsi legislasi yang dilakukan lembaga legislatif (DPRA) adalah membentuk Qanun. Pembentukan Qanun harus dilakukan melalui beberapa tahapan sama seperti tahapan yang dilakukan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di Provinsi-Provinsi lain di Indonesia. Tahapan tersebut adalah:

1. Menyusun program legislasi daerah (Prolegda) yang memuat daftar urutan rancangan Perda untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan Ketua DPRD/DPRA;
2. Menyiapkan rancangan Perda usul inisiatif DPRD/DPRA berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
3. Melakukan pengharmonisan, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Perda/Qanun yang diajukan anggota, komisi, dan penggabungan komisi sebelum rancangan Perda/Qanun tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;

⁴² Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

4. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan Perda/Qanun yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi di luar rancangan Perda/Qanun yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas Perda/Qanun tahun berjalan;
5. Melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan Perda/Qanun yang secara khusus ditugaskan panitia musyawarah;
6. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan Perda/Qanun yang sedang atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan Perda/Qanun yang telah disahkan;
7. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi Perda/Qanun melalui koordinasi dengan komisi;
8. Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan Perda/Qanun;
9. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan Perda/Qanun yang sedang dibahas oleh eksekutif dan legislatif;
10. Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD/DPRA untuk dipergunakan sebagai bahan oleh panitia legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.⁴³

DPRD/DPRA mempunyai kewajiban-kewajiban yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat yaitu memperjuangkan peningkatan kesejahteraan masyarakat yaitu memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, dan menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat. Keinginan-keinginan, aspirasi, usulan-usulan, permasalahan, kebutuhan-kebutuhan, kepentingan dan lain-lain yang muncul dari berbagai lapisan masyarakat (seperti kelompok masyarakat, organisasi kemasyarakatan, profesi, keagamaan, akademisi, organisasi politik, LSM,

⁴³<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>, solo:22maret2008. Widiastuti, Dilah. *Pelaksanaan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat daerah dalam pembentukan peraturan daerah. (studi di DPRD Kabupaten Sukoharjo priode 2004-2009).*

lembaga masyarakat adat, dan lain-lain) bahkan mungkin juga masukan-masukan dari institusi pemerintah, pada umumnya disalurkan melalui DPRD/DPRD. Aspirasi tersebut ditampung, diolah, dan selanjutnya dituangkan dalam berbagai bentuk kebijakan daerah, termasuk program-program perencanaan pembentukan peraturan daerah (program legislasi daerah).⁴⁴

Pengertian Program Legislasi Daerah (Prolegda) dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Dalam paragraf kedua penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikemukakan bahwa untuk perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Daerah dilakukan berdasar program legislasi daerah. program legislasi daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan Perundang-Undangan Daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Ada beberapa pokok pikiran yang dapat dijadikan pedoman dalam mengatur mekanisme atau tata cara penyusunan Prolegda, yaitu sebagai berikut:

1. Cakupan peraturan daerah mengacu pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menentukan bahwa Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
 - 1) Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh DPRD Propinsi bersama Gubernur
 - 2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota

⁴⁴ Bambang Iriana Djajaatmadja.2006. "Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Daerah". Jurnal Legislasi Indonesia Vol 3 No1. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, hal. 34

- 3) Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat dibuat oleh Dewan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.
2. Memperhatikan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya dalam proses penyusunan Prolegda sebagai tahap perencanaan pembentukan Peraturan Daerah harus bersifat transparan. Masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi dalam penyusunan Prolegda agar Prolegda betul-betul aspiratif.
3. Penyusunan Prolegda dilakukan oleh Gubernur, Bupati/Walikota bersama dengan DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Peraturan Daerah.
4. Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dilakukan secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu antar unit-unit kerja di lingkungan Sekretariat Daerah dan instansi-instansi lain yang terkait.
5. Dalam Prolegda ditetapkan skala prioritas jangka panjang, menengah atau tahunan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di daerah dan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan.
6. Dalam Prolegda perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
7. Pelaksanaan Prolegda perlu dievaluasi setiap tahun dalam rangka melakukan penyesuaian seperlunya dengan dinamika perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.⁴⁵

Proses legislasi tidak hanya sekedar pembahasan dan pengesahan suatu Raperda tetapi dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan, dan semua proses tersebut membutuhkan anggaran. Oleh karena itu dibutuhkan suatu anggaran yang cukup

⁴⁵ A.A.Oka Mahendra, *Reformasi Pembangunan Hukum dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia*, (Jakarta: Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia 2006). hal 26.

bagi DPRD/DPRA dalam menjalankan fungsinya, maka pemerintah daerah sebagai pemegang keuangan daerah harus memberikan anggaran yang cukup dalam pembuatan Perda yang diinisiasi pemerintah daerah sendiri dengan yang ditetapkan DPRD/DPRA. Dan juga dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD/DPRA.

Prolegda yang telah ditetapkan bersama oleh lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab, agar sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai. Untuk itu perlu dilakukan serangkaian kegiatan sebagai berikut :

1. Memikirkan dan menentukan berbagai hal yang bersangkutan dengan apa yang harus dilakukan.
2. Mengusahakan, mengatur, menggerakkan dan memanfaatkan sumber-sumber, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya yang diperlukan untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan.
3. Menjamin agar tidak terjadi penyimpangan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran.⁴⁶

Selanjutnya mengenai fungsi DPRD, menurut Arbi Sanit bahwa aktivitas DPRD bertujuan untuk menjalankan fungsi:

1. Fungsi perwakilan, melalui fungsi ini badan legislatif membuat kebijakan atas nama anggota masyarakat yang secara keseluruhan terwakili dalam lembaga tersebut. Dalam hal ini DPRD bertindak sebagai pelindung kepentingan dan penyalur masyarakat yang diwakilinya.
2. Fungsi Perundang-Undangan, memungkinkan badan legislatif sebagai wakil rakyat menuangkan kepentingan dan aspirasi anggota masyarakat ke dalam kebijaksanaan formal dalam bentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama dari DPRD/DPRA bertanggung jawab salah satunya yaitu pengendalian dan pengawasan.

⁴⁶Ibid., hal 27.

3. Fungsi pengawasan, dimana lembaga legislatif melindungi kepentingan rakyat, sebab penggunaan kekuasaan yang dilandasi fungsi DPRD dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan melalui pelaksanaan berbagai hak.⁴⁷ Namun pengawasan yang dilakukan oleh DPRD/DPRA lebih ke pengawasan terhadap eksekutif.

Sesuai dengan fungsi dari DPRD/DPRA untuk memberikan kebijakan atas setiap pembangunan daerah, maka oleh karena itu fungsi legislasi dari DPRD/DPRA merupakan fungsi yang sangat baik. DPRD/DPRA memiliki kewenangan untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat serta keinginan dan harapan dari masyarakat. Adapun DPRD/DPRA melakukan sebuah fungsi untuk melakukan kebijakan serta menjadi penentu arah pembangunan daerah.

Tugas dan wewenang DPRD/DPRA dalam bidang legislasi juga diatur dalam Pasal 317 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Akan tetapi Pasal 317 ayat (1) Undang-Undang tersebut bukan hanya mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD/DPRA dalam bidang legislasi saja tetapi mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD/DPRA secara keseluruhan mencakup tugas dan wewenang legislasi, budgeting, dan pengawasan. Tugas dan wewenang legislasi disebutkan pada huruf a dari Pasal 317 ayat (1) tersebut, yang berbunyi:

- a. Membentuk peraturan daerah provinsi bersama Gubernur;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh Gubernur;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;

⁴⁷ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia...*, (Yogyakarta: CV. Rajawali, 1985). Hal. 252.

- e. Memilih wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Gubernur;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan; dan
- k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁸

DPRD/DPRA memiliki hak implementasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPRD/DPRA memiliki hak mengajukan rancangan peraturan daerah atau Qanun, mengajukan pernyataan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, serta keuangan dan administrasi

DPRD/DPRA berhak meminta pejabat negara tingkat daerah, pejabat pemerintah daerah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Jika permintaan ini tidak dipatuhi, maka dapat dikenakan panggilan paksa sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

B. Peran dan Fungsi Budgeting

Dalam pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) dijelaskan bahwa fungsi anggaran DPR RI dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang

⁴⁸Pasal 317 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.⁴⁹ Kewenangan memberikan persetujuan dalam hak budgeting DPR tersebut, telah menempatkan kedudukan DPR lebih tinggi dibandingkan presiden. Hal ini berbeda dengan fungsi legislasi DPR. Walaupun DPR yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan), namun baik Presiden maupun DPR bahkan DPD dapat mengajukan usulan Rancangan Undang-Undang, dimana setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan).

Dalam konteks teori kedaulatan rakyat, maka hak budgeting DPR yang menempatkan lembaga perwakilan rakyat lebih tinggi dibandingkan eksekutif adalah tepat.⁵⁰ Dikatakan tepat karena Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 setelah perubahan menentukan bahwa “apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu”. Maka pasal tersebut menunjukkan bahwa kedudukan DPR adalah lebih tinggi dibandingkan presiden dalam pembahasan RAPBN. Hal ini karena DPR lah yang memberikan kata persetujuan atau tidak. Disitulah hak budgeting DPR ada.

Fungsi anggaran pada sektor publik adalah sebagai berikut:

1) Anggaran sebagai alat perencanaan (*planning tool*)

Anggara merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- a) Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan

⁴⁹ Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

⁵⁰ Mei Susanto, *Hak Budget DPR Dalam Pengelolaan Keuangan Negara (Budget Right In State Finance Management)*. vol 5, Nomor 2, Agustus 2016, hal. 185

- b) Merencanakan sebagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaan
- c) Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun
- d) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.⁵¹

Dengan adanya anggaran, maka organisasi tahu apa yang harus dilakukan dan ke arah mana kebijakan yang harus dibuat ke depan.

2) Anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*)

Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Anggaran sector public dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan) eksekutif.

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya, *overspending*, *underspending*, dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah.⁵²

Sebagai alat pengendalian, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu, anggaran digunakan untuk

⁵¹ Mardiasmo, *Akutansi Sektor Publik*, (Yogyakarta: ANDI, 2002) hal. 63

⁵² Mardiasmo, *Akutansi ...*, hal. 63

memberi informasi dan meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja secara efisien tanpa ada korupsi dan pemborosan.

3) Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.⁵³

4) Anggaran sebagai alat sektor politik (*political tool*)

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan *political tool* sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu pembuatan anggaran publik membutuhkan keterampilan/keahlian politik (*political skill*), pembangunan koalisi (*coalition building*), keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik.⁵⁴ Kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menurunkan kredibilitas atau bahkan menjatuhkan kepemimpinan eksekutif.

5) Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*)

Anggaran publik merupakan alat koordinasi antara bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu

⁵³ Haruman, Tendi. *Penyusunan Anggaran Perusahaan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010). hal 11

⁵⁴ Halim, Abdul dan M. Syam Kusufi. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. (Jakarta: Salemba Empat, 2013).hal. 49

mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan anggaran.⁵⁵ Kemudian anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

6) Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja setiap pelaksanaan eksekutif dapat diukur dan dinilai apakah telah sesuai dengan rancangan anggaran kegiatan anggaran, apakah tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan, dan apakah telah dilaksanakan secara tepat. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.⁵⁶

7) Anggaran sebagai alat motivasi (*motivation tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.⁵⁷

Untuk DPRD sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan di dalamnya pada Pasal 95 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Lebih lanjut dalam Pasal 96 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi pembentukan Perda Provinsi, anggaran, dan pengawasan.⁵⁸

⁵⁵ Halim, Abdul dan M. Syam Kusufi. *Akuntansi Sektor ...*, hal. 49

⁵⁶ Ibid., hal.51

⁵⁷ Mardiasmo, *Akutansi ...*,hal.66

⁵⁸ Pasal 95-96 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan fungsi DPRD dalam bidang anggaran, maka dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki posisi yang strategis yakni bersama-sama dengan pemerintah daerah (eksekutif) menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Selanjutnya Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur menyampaikan pertanggung jawaban penggunaan anggaran di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menurut Devi Palar dkk, proses penyusunan APBD adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dengan mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP).
- b. Kepala Daerah menyusun rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD dan rancangan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) tahun anggaran berikutnya dengan berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun.
- c. Rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan Rancangan APBD tahun berikutnya. Pembahasan dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama Badan Anggaran DPRD.
- d. Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA dan PPAS paling lambat akhir bulan Juli.
- e. TAPD menyiapkan rancangan Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sebagai acuan kepala SKPD dalam

menyusun RKA-SKPD berdasarkan nota kesepakatan yang ditandatangani oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD.

- f. Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun RKA-SKPD tahun anggaran berikutnya dengan mengacu pada PPAS yang telah pemerintah daerah dan DPRD tetapkan bersama.
- g. RKA-SKPD yang telah disusun disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD (Raperda APBD) berikutnya.
- h. Raperda APBD yang telah disusun PPKD disampaikan kepada kepala daerah.⁵⁹

Setelah Raperda APBD disampaikan kepada kepala daerah, maka proses penyusunan APBD memasuki tahapan berikutnya yaitu tahap penetapan APBD.

Menurut Devi Palar dkk, penetapan APBD mengikuti proses sebagai berikut:

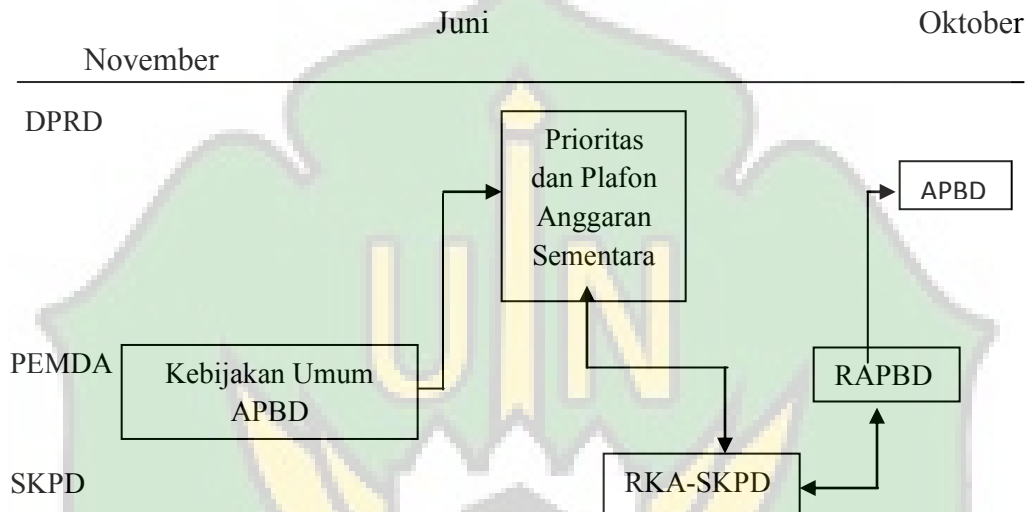
- a. Pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah menyampaikan Raperda APBD beserta lampirannya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober sebelum tahun anggaran yang direncanakan.
- b. Raperda APBD yang telah disetujui bersama dengan DPRD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lambat 3 hari kerja disampaikan terlebih dahulu kepada Mendagri untuk dievaluasi.
- c. Penetapan Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tentang penjabaran APBD dilakukan paling lambat 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.
- d. Kepala daerah menyampaikan Perda tentang APBD dan Perkada tentang penjabaran APBD kepada Mendagri bagi Provinsi dan

⁵⁹ Devi Palar dkk., *Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Manado*. Vol. 5, Nomor. 2 Juni 2017, hal. 3-4.

gubernur bagi kabupaten/kota paling lambat 7 hari kerja setelah ditetapkan.⁶⁰

Adapun alur proses dan jadwal penyusunan APBD, menurut Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah seperti tergambar dalam bagan 1 di bawah ini:

Bagan 1: Alur Proses dan Jadwal Penyusunan APBD



Proses penyusunan APBD menurut Pasal 18-20 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dimulai dengan Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan rencana pemerintah daerah sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan. Selanjutnya DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama DPRD membahas Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk dijadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah.⁶¹

⁶⁰ Ibid., hal. 4

⁶¹ Pasal 18 ayat (1) dan (2) Penjelasan Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Berdasarkan kebijakan umum APBD, strategi dan plafon sementara yang telah ditetapkan pemerintah dan DPRD, kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran menyusun Rancangan Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) tahun berikutnya dengan pendekatan berdasarkan kinerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Rencana kerja dan anggaran selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rencana peraturan daerah tentang APBD tahun berikutnya.⁶² Namun Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak mengatur proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Undang-undang tersebut menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) diatur dengan peraturan daerah.

Setelah proses dokumen rancangan Perda mengenai APBD tersusun, pemerintah daerah mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD tersebut disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama Oktober. Pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD antara pemerintah daerah dan DPRD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD. Dalam pembahasan RAPBA, DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.⁶³ Rancangan Perda Provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan peraturan Gubernur dalam jangka waktu paling

⁶² Penjelasan Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1),(2),(3),(4),(5) Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁶³Penjelasan Pasal 20 ayat (1),(2),(3),(4) Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Mendagri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Mendagri kepada Gubernur paling lama 15 hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda Provinsi dan rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD.⁶⁴

Pengambilan keputusan mengenai rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan oleh DPRD selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui rancangan peraturan daerah yang diajukan pemerintah daerah, maka untuk membiayai keperluan setiap bulan pemerintah daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.⁶⁵

Tabel 1: Kalender Penyusunan APBD berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.⁶⁶

No	Uraian	Skedul
1	Penyusunan RKPD	Akhir bulan Mei
2	Penyampaian rancangan KUA dari kepala daerah	Awal bulan Juni (1 Juni)
3	Penyampaian rancangan KUA dari kepala daerah kepada DPRD	Petengahan bulan Juni (3 minggu)
4	KUA disepakati antara kepala daerah dengan DPRD	Minggu ke-1 bulan Juli (3 minggu)
5	Penyusunan rancangan PPAS	1 minggu
6	Penyampaian rancangan PPAS ke DPRD	Minggu ke-2 bulan Juli
7	PPAS disepakati antara Kepala Daerah dengan DPRD	Akhir bulan Juli (3 minggu)

⁶⁴ Penjelasan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang pedoman evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

⁶⁵ Penjelasan Pasal 20 ayat (5) dan (6) Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

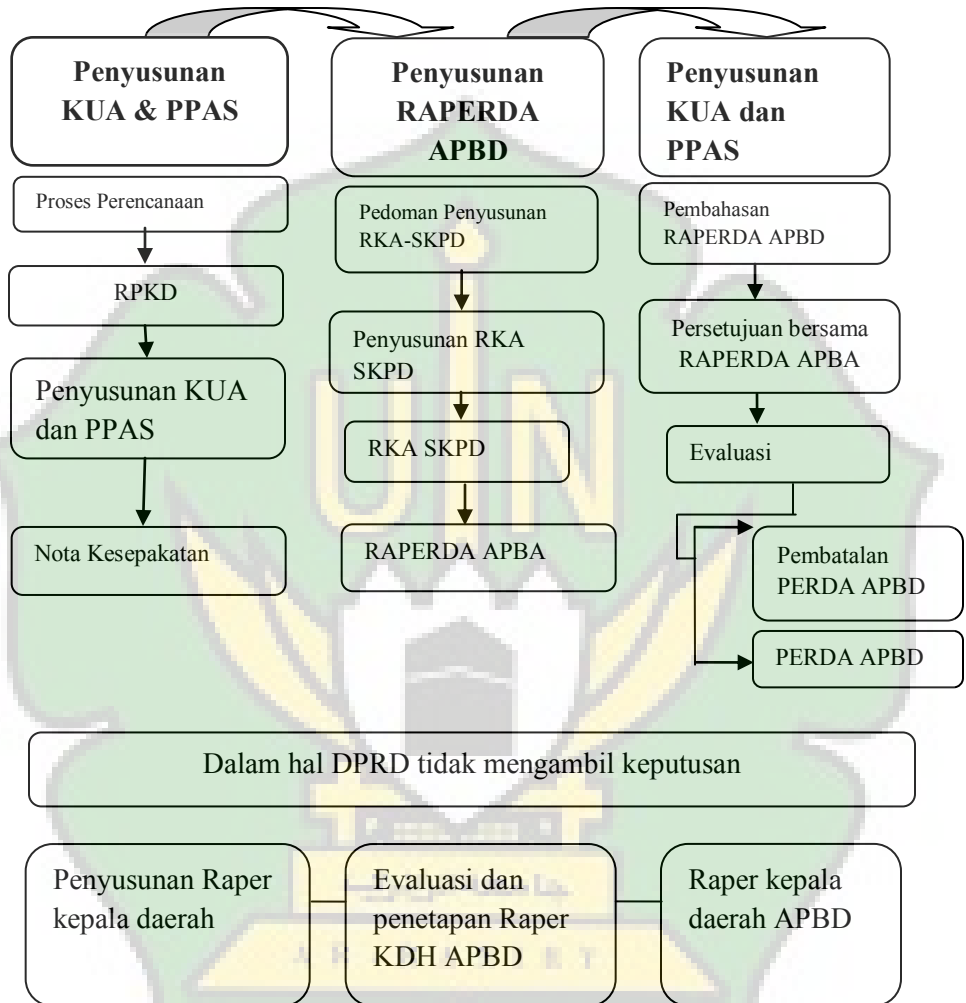
⁶⁶ Penjelasan Bagan alur siklus berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

8	Penetapan pedoman penyusunan RKA SKPD oleh Kepala Daerah	Awal bulan Agustus (1 minggu)
9	Penyampaian Raperda APBD kepada DPRD	Minggu ke-1 September
10	Pengambilan keputusan bersama DPRD dan Kepala Daerah terhadap RAPBD	Paling lama 1 bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan atau awal bulan Desember
11	Penetapan hasil evaluasi 15 hari kerja	(pertengahan bulan Desember)
12	Penetapan Perda tentang APBD dan Raper KDH tentang penjabaran APBD bila sesuai hasil evaluasi	Akhir Desember (31 Desember)
13	Penyempurnaan sesuai hasil evaluasi	7 hari kerja akhir bulan Desember
14	Pembatalan berdasarkan hasil evaluasi	7 hari kerja setelah hasil evaluasi dari Mendagri/Gubernur
15	Penghentian dan pencabutan pelaksanaan Perda tentang APBD bersama DPRD	7 hari kerja awal bulan Januari
16	Penetapan Perda APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD kepada Mendagri/Gubernur	3 hari kerja setelah keputusan ditetapkan
17	Penetapan Perda APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD	31 Desember
18	Penjabaran Perda APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD kepada Mendagri/Gubernur	7 hari kerja

Dari tabel 1 di atas dapat dilihat bahwa penyusunan APBD untuk tahun berikutnya sudah dimulai sejak akhir bulan Mei tahun berjalan dan pada 31 Desember tahun berjalan dilakukan penetapan Perda APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Adapun bagan alur proses penyusunan APBD berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dapat dilihat pada bagan alur di bawah ini.

Bagan 2: Alur Proses Penyusunan APBD (Permendagri Nomor 21 Tahun 2011)⁶⁷



Rancangan peraturan kepala daerah ditetapkan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kab/Kota. Jangka waktu pengesahan ditetapkan paling lama 15 hari terhitung sejak tanggal disampaikannya kepada Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kab/Kota. Jika sampai dengan batas waktu tersebut belum

⁶⁷ Bagan alur siklus berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

disahkan oleh pejabat yang berwenang, maka dianggap telah disahkan dan Kepala Daerah menetapkan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tersebut menjadi Kepala Daerah.⁶⁸

Secara garis besar Mardiasmo berpendapat beberapa hal tentang posisi, peran, tugas, dan fungsi DPRD yang strategis dalam perencanaan anggaran daerah yaitu:

1. Penjaringan aspirasi masyarakat

Penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan untuk memperoleh data atau informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan APBD. Informasi tersebut digunakan untuk menjamin agar penentuan arah dan kebijakan umum APBD sesuai dengan aspirasi murni (kebutuhan dan keinginan riil) masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik.⁶⁹

Penjaringan aspirasi masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi yang harus dijalankan oleh DPRD. Penjaringan aspirasi masyarakat tersebut merupakan salah satu tahap penting sebelum arah dan kebijakan umum APBD ditetapkan dan dilaksanakan.

2. Model komunikasi kelembagaan

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, PP Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, maka penyusunan APBD harus melibatkan Pemerintah Daerah, DPRD, dan masyarakat. Ketiga elemen ini secara segmental saling berinteraksi dalam membentuk APBD berbasis kinerja.⁷⁰

⁶⁸ Penjelasan Pasal 108 ayat (1),(2) Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁶⁹ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002), hal. 126

⁷⁰ Ibid., hal. 126

Menurut Mardiasmo, komunikasi yang terjalin antara Pemerintah dan masyarakat harus berjalan dua arah agar terjadi mekanisme *checks and balances*, sehingga proses pengawasan dapat berjalan efektif. Pemerintah daerah memerlukan input berupa informasi dari masyarakat dalam perencanaan strategi dan penetapan kebijakan strategis daerah. Sebaliknya, masyarakat memerlukan informasi tentang pencapaian kinerja yang telah dilaksanakan oleh pemerintah.

Komunikasi kelembagaan sebagaimana telah disebutkan di atas adalah melibatkan ketiga pihak yakni DPRD, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Model komunikasi kelembagaan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

a. Komunikasi antara DPRD dan masyarakat

Bentuk komunikasi ini adalah dua arah, DPRD menjangkau aspirasi masyarakat dan DPRD berkewajiban menyampaikan beberapa informasi kepada masyarakat yang terkait dengan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁷¹ Penjangkauan informasi ini dimaksudkan untuk memperoleh data atau informasi mengenai kebutuhan dan keinginan masyarakat untuk selanjutnya diwujudkan dalam bentuk arah dan kebijakan umum APBD.

b. Komunikasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah

Komunikasi ini dalam kapasitas sebagai mitra sejajar antara DPRD dan Pemerintah Daerah, bentuk komunikasi yang dimaksudkan adalah untuk saling melengkapi, bukan untuk saling menjatuhkan. DPRD sebagai wakil masyarakat harus mampu menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Daerah melalui penetapan arah kebijakan umum APBD yang sepenuhnya menjadi wewenang DPRD untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.⁷² Dalam penentuan arah dan kebijakan umum APBD ini, DPRD juga bisa memperoleh masukan data

⁷¹ Siti Nur Rahma, "*Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros Mardiasmo*". Tesis Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Hasanuddin Makassar ,2008 . hal. 23

⁷² Ibid., hal . 24

atau informasi dari Pemerintah Daerah, khususnya yang terkait dengan kinerja penyelenggaraan APBD periode sebelumnya dan informasi-informasi lain yang diperlukan yang belum tersedia di DPRD.

Berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD, Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD kemudian menyusun dan menentukan strategi dan prioritas APBD. Dalam menentukan strategi dan prioritas ini, komunikasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah terjadi dalam bentuk saling melengkapi berbagai data atau informasi yang diperlukan dalam mendukung tersusunnya Daftar Skala Prioritas yang sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD dan aspirasi masyarakat serta program jangka menengah.⁷³

APBD/APBA adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁷⁴ APBD/APBA merupakan rencana kerja Pemda dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun dan berorientasi kepada tujuan kesejahteraan publik.⁷⁵

APBD/APBA merupakan suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD/DPRD juga diterapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD/APBA, demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD/APBA. Karena APBD/APBA merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD/APBA menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.⁷⁶

APBD/APBA memiliki struktur yang merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Sebagai dokumen APBD/APBA

⁷³ Mardiasmo, *Akutansi...*, hal. 126

⁷⁴ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁷⁵ Indra Bastian, *Akutansi Sektor Publik*, (Jakarta: Erlangga, 2006), hal.189.

⁷⁶ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 369

merupakan rangkaian seluruh jenis pendapatan, jenis belanja, dan sumber-sumber pembiayaan, oleh karena itu akan ada kemungkinan surplus atau defisit. Surplus anggaran terjadi jika terdapat selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah. Sebaliknya defisit terjadi jika terdapat selisih kurang pendapatan daerah terhadap belanja daerah.⁷⁷

APBD/APBA merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah dalam penyusunan Rancangan APBD/APBA menetapkan Prioritas dalam Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja (RKASK) perangkat daerah. RKASK perangkat daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD/APBA tahun berikutnya.⁷⁸

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa “APBN/APBD mempunyai fungsi otoritas, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilitas”.⁷⁹ Fungsi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Fungsi otoritas bermakna bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk merealisasikan pendapatan dan belanja pada tahun bersangkutan. Tanpa dianggarkan dalam APBD/APBA sebuah kegiatan tidak memiliki kekuatan untuk dilaksanakan.
2. Fungsi perencanaan bermakna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

⁷⁷ Ibid., hal. 371.

⁷⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 87.

⁷⁹ Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara,

3. Fungsi pengawasan mengandung makna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
4. Fungsi alokasi mengandung makna bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran, dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian daerah.
5. Fungsi distribusi memiliki makna bahwa kebijakan- kebijakan dalam penganggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilitasi memiliki makna bahwa anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.⁸⁰

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah, didukung dana dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Di dalam praktik pembahasan APBD/APBA, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah.⁸¹

Dalam pelaksanaan APBD/APBA, semua manfaat yang bernilai uang berupa komisi, rabat, potongan, bunga atau nama lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa dan dari penyimpanan dan atau penempatan uang daerah merupakan pendapatan daerah dan dibukukan sebagai pendapatan daerah dianggarkan dalam APBD/APBA.⁸²

⁸⁰ Fungsi APBD, [http://id.wikipedia.org/wiki/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah](http://id.wikipedia.org/wiki/Anggaran_Pendapatan_dan_Belanja_Daerah) diakses pada tanggal 23 Januari 2014.

⁸¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...*, hal.77.

⁸² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Gramedia Widiasarna Indonesia, 2007), hal. 206.

Dalam rangka pelaksanaan APBD/APBA, SKPD/SKPA dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya, dan yang tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD/APBA. Pelaksanaan belanja daerah ini harus didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dokumen yang menjadi dasar pelaksanaan APBD/APBA adalah Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah/Aceh (DPA-SKPD/SKPA). DPA-SKPD/SKPA merupakan dokumen yang memuat pendapatan dan belanja setiap SKPD/SKPA yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh pengguna anggaran.⁸³

Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD/APBA dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja daerah jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD/APBA.⁸⁴

Dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan daerah, semua penerimaan daerah dilakukan melalui rekening kas umum daerah. Rekening kas umum daerah ini adalah tempat penyimpanan uang dan surat berharga yang ditetapkan oleh kepala daerah. Bendahara penerimaan wajib menyetor seluruh penerimaannya ke rekening kas umum daerah selambat-lambatnya dalam waktu satu hari kerja.⁸⁵

Dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja daerah, setiap pengeluaran harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak penagih. Pengeluaran kas yang mengakibatkan beban APBD/APBA tidak dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah tentang APBD/APBA ditetapkan dan ditempatkan dalam lembaran daerah. Pembayaran

⁸³ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan ...*, hal. 390.

⁸⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...*, hal. 95.

⁸⁵ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan ...*, Hal. 392.

atas beban APBD/APBA dapat dilakukan berdasarkan Surat Penyediaan Dana (SPD), atau DPA-SKPD/SKPA, atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD.⁸⁶

SPD adalah dokumen yang menyatakan tersedianya dana untuk melaksanakan kegiatan sebagai dasar penerbitan Surat Permintaan Pembayaran (SPP), pengertian berdasarkan DPA-SKPD/SKPA dalam hal ini, adalah seperti untuk kegiatan yang sudah jelas alokasinya, SPP adalah dokumen yang diterbitkan oleh pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan atas bendahara pengeluaran untuk mengajukan permintaan pembayaran. Dasar hukum pelaksanaan anggaran pada SKPD/SKPA adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disetujui oleh Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah dan disahkan oleh pejabat pengelola keuangan daerah.⁸⁷

Dari semua penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yang dibuat oleh masing-masing pelaksana anggaran merupakan dokumen untuk melaksanakan Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD yang sudah dibuat sebelumnya yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pada setiap SKPD, maka dengan disusunnya dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) berarti bahwa program dan rencana operasional tahunan yang dianggarkan akan mulai dilaksanakan.

C. Peran dan Fungsi Pengawasan

Pengawasan adalah pengendalian, dan pemeriksaan kinerja Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dan strategi pengelolaan kekayaan daerah untuk meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah.⁸⁸ Menurut George R. Terry Member, pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai,

⁸⁶ Ibid., hal 393.

⁸⁷ Ibid., hal 394.

⁸⁸ Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian, dan pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2001), hal. 205.

mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, serta memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.⁸⁹

Pengawasan terhadap APBD/APBA adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendataan daerah dan pembelanjaan pengeluaran daerah sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.⁹⁰

Pengawasan muncul ketika *trias politika* memisahkan kekuasaan menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan adanya pemisahan tersebut, muncul fungsi di setiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik yang berorientasi kepada kesejahteraan rakyat.⁹¹

Pengawasan DPRA terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh terdapat dalam Pasal 22 Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang menyatakan bahwa DPRA mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan".⁹²

Pengawasan atas pelaksanaan APBD/APBA dilakukan oleh DPRD/DPRA, hanya yang harus diingat adalah pengawasan ini bukan lah pemeriksaan yang mengarah untuk menghukum lembaga eksekutif tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD/APBA.⁹³

Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD/APBA. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja. Pengawasan yang dilakukan oleh

⁸⁹ Irfan Facchrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT. Alumni,2004),hal.89.

⁹⁰ Muji Estiningsih, *Fungsi Penganggaran DPRD*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2005), hal. 35

⁹¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hal. 382.

⁹² Pasal 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh .

⁹³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Gramedia Widiasarna Indonesia, 2007), hal.208.

dewan dimulai pada saat penyusunan APBD/APBA, pelaksanaan APBD/APBA, perubahan APBD/APBA dan pertanggung jawaban APBD/APBA.⁹⁴

Pengawasan terhadap APBD/APBA penting dilakukan untuk memastikan (1) alokasi anggaran sesuai dengan prioritas daerah dan diajukan untuk kesejahteraan sesuai dengan prioritas daerah dan diajukan untuk kesejahteraan masyarakat, (2) menjaga agar penggunaan APBD/APBA ekonomis, efisien dan efektif, (3) menjaga agar pelaksanaan APBD/APBA benar-benar dapat dipertanggung jawabkan atau dengan kata lain bahwa anggaran telah dikelola secara transparan dan akuntabilitas untuk meminimalisir terjadinya kebocoran.⁹⁵

Untuk dapat melaksanakan pengawasan terhadap APBD/APBA Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus memiliki pengetahuan dan pengalaman tentang anggaran melalui dari mekanisme penyusunan anggaran sampai kepada pelaksanaannya. DPRD/DPRA dalam menjalankan fungsi pengawasan, diharapkan benar-benar dapat memastikan bahwa pemerintah daerah berpihak pada kepentingan masyarakat, dan harus mampu mewujudkan tujuan dan kepentingan bersama yang sudah disepakati dalam proses legislasi dan penganggaran.

D. Peran Ahlu Al-Halli Wa Al-‘Aqdi

Ahlu Al-Halli Wa Al-‘Aqdi merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berperan menjalankan tugas dan wewenang. Tugas dan wewenang lembaga perwakilan dalam islam secara umum *Ahlu Al-Halli Wa Al-‘Aqdi* adalah *Ahlul Ikhtiyar* dan mereka juga adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan juga melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. Disamping

⁹⁴ Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian, dan pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2001), hal. 206.

⁹⁵ Alamsyah, *Mekanisme Pengawasan APBD di Kabupaten Sleman*. Tesis Yogyakarta, 1997.

itu harus ijtihad anggota *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* harus mungacu pada prinsip *jald al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil masalahat dan menolak kemudaratan). Ijtihat mereka mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.⁹⁶

Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi juga mengadakan sidang untuk memilih imam, mereka harus mempelajari data pribadi orang-orang yang memiliki kriteria-kriteria imamah, kemudian memilih siapa di antara orang-orang tersebut yang paling banyak kelebihanannya, paling lengkap kriterianya, paling segera ditaati rakyat, dan mereka tidak menolak membaicitnya.⁹⁷ Setelah mengetahui syarat maupun kriteria dari calon khalifah maka lembaga *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi*, mempunyai kewenangan untuk: pertama, menetapkan siapa saja kandidat khalifah yang memenuhi syarat untuk memperebutkan tahta khalifah dalam pemilu, kedua, mengumumkan nama-nama kandidat khalifah tersebut kepada publik sehingga sebelum masuk kebilik suara setiap pemilih telah mengetahui dengan pasti siapa calon yang akan dipilihnya, dan ketiga, menentukan hari (tanggal dan jam) pemilihan kepala negara.⁹⁸

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Abdul Wahab Khallaf bahwa tugas *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* sebagai berikut:

1. *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* adalah mencalonkan dan memilih serta melantik calon khalifah dan memberikan *baiat in'iqad* kepada khalifah. Imam Al-Mawardi berkata “*Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* telah berkumpul untuk memilih, maka mereka harus memeriksa kondisi orang yang mencalonkan untuk jabatan imamah (khalifah), yang memenuhi seluruh

⁹⁶ Abd Al-Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah Al-Syar'iyah Aw Nizham Al-Dawlah Al-Islamiyah Fi Syu'un Al-Dusturiyyah Wa Al-Kharijiyyah Wa Al-Maliyah*, (Al-Qahirah: Mathaba'ah Al-Taqqaddum, 1397 H/1977 M), Hal 59.

⁹⁷ Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*, Penerjemah Fadli Bahri, (Jakarta: Darul Falah, 2006), Hal 6.

⁹⁸ Mujar Ibnu Syarif, Khamami Zada, *Fiqh Siyasah: Dokrin Dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), Hal 164.

persyaratannya. Mereka harus mendahulukan yang paling banyak kelebihannya, yang paling sempurna persyaratannya, dan yang paling segera ditaati rakyat, tanpa bergantung pada pembaiatannya”.

2. *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *al-sulthah al-tasyriiah* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa, mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dalam menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat di dalam nash. Di samping itu ijtihad anggota legislative atau *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* harus mengacu pada prinsip *jald al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudharatan). Ijtihad mereka perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.⁹⁹

Menurut Khalil Ali Muhammad al- Anbari, Ulil Amri termasuk dalamnya *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* memiliki enam macam tugas sebagai berikut:

1. Tugas di bidang keagamaan yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
 - a. Mengembangkan ilmu-ilmu agama.
 - b. Menghormati ahli-ahli ilmu agama.
 - c. Meminta pandangan para ahli agama dalam soal hukum menyangkut masalah keagamaan.
 - d. Memberantas bid'ah dan mengambil tindakan undang-undang sesuai hukum yang berlaku terhadap orang yang

⁹⁹ Bagus Setiawan, “Kedudukan DPD RI Dalam System Tata Negara Indonesia Perspektif Siyasa Dusturiyah”, (Skripsi Program Sarjana Syari'ah Dan Hukum, Bandar Lampung: 2017), Hal 24.

mengamalkannya untuk memelihara agama dari pada kecacatan dan melindungi umat islam dari kesehatan.

- e. Mendukung tegaknya syiar-syiar islam, misalnya meberikan dukungan untuk dikumandangkannya adzan dan iqamah di berbagai masjid dan mushala sebagai penanda telah masuknya waktu shalat lima waktu.
 - f. Menjadi imam shalat.
 - g. Menyampaikan khotbah.
 - h. Menentukan permulaan dan akhir pelaksanaan ibadah puasa.
 - i. Menyediakan kemudahan penyelenggaraan ibadah ibadah haji dan umrah.
2. Tugas di bidang pertahanan, yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
 - a. Berijtihad menentang kaum musrikin yang memusuhi kaum islam.
 - b. Memerangi pemberontakan dan membentuk anggaran bersenjata yang itu dapat hidup layak dengan gaji yang diterimanya.
 3. Tugas dibidang kehakiman, yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
 - a. Menegakkan keadilan dan menumpas kezaliman.
 - b. Melaksanakan hudu (hukum) syariah agar segala larangan Allah tidak diperolok-olok dan hak-hak manusia tidak dilanggar.
 - c. Memisahkan kekuasaan eksekutif dari pada kekuasaan yudikatif dengan melantik pejabat dan hakim yang mampu mengemban tugas untuk mencegah terjadinya pertikaian dan kezhaliman. Sehingga semua pihak, baik pihak yang kuat mampu yang lemah, ataupun pihak yang hina dan yang mulia memiliki kedudukan yang setara dihadapan hukum.
 4. Tugas di bidang keuangan, yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:

- a. Memungut dan mendistribusikan zakat, jizyah, fai, dan kharaj.
 - b. Memberi perhatian kepada harta-harta yang diwaqafkan untuk tujuan kebijakan dan mendekatkan diri kepada Allah SWT.
5. Tugas bidang pemerintahan negara, yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
- a. Memilih mereka yang berkelayakan untuk melakukan tugas-tugas yang ada kaitannya dengan kepentingan kaum muslimin dan orang banyak. Sehingga tugas yang dipercayakan kepadanya dapat dilaksanakannya dengan sebaik-baiknya.
 - b. Mengontrol pelaksanaan tugas-tugas yang berkaitan dengan urusan umat, sehingga dapat segera diketahui jika ada pihak-pihak tertentu yang melakukan pengkhianatan atau penipuan.
6. Tugas untuk merealisasikan kehidupan yang baik untuk setiap individu rakyat dalam berbagai dimensi.

Menurut Imam Abd al-Aziz Al-Syisyani menyatakan tugas Ulil amri yang termasuk di dalamnya *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* ada empat macam yakni:

1. Mengatur perkara-perkara duniawi (*al-isyrاف ala syuun al-dunya*)
2. Melindungi agama (*bimayah al-din*) dari keinginan pihak-pihak tertentu, terutama dari kalangan internal umat islam untuk mengubah ajaran-ajaran islam.
3. Melindungi wilayah islam dari serbuan musuh yang datang dari luar.
4. Menjaga solidaritas umat Islam dan menghindarkannya dari berbagai macam bentuk pertikaian dan perpecahan.¹⁰⁰

Hampir senada dengan pendapat Al-Anbari, Al-Mawardi menyatakan tugas Ulil Amri yang termasuk di dalamnya *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* ada sepuluh macam tugas yaitu:

¹⁰⁰ Abd Al-Wahhab Abd Al-Aziz Al-Syisyani, *Huquq Al-Insan Wa Hurrayyatu Al-Assasiyah Fi Al-Nizam Al-Islam Wa Al-Nuzhum Al-Mu'ashirah* (Mathabi Al-Jami'iyah Al-Mulkiyyah, 1400 H/1980 M), Cet, 1, Hal 611.

1. Mempertahankan dan memelihara agama.
2. Menegakkan hukum dan keadilan terhadap pihak-pihak yang berperkara.
3. Melindungi wilayah islam dan memelihara kehormatan rakyat agar mereka bebas dan aman, baik jiwa maupun hartanya.
4. Memelihara hak-hak rakyat dan hukum-hukum tuhan.
5. Membentuk kekuatan untuk menghadapi musuh.
6. Melaksanakan jihad untuk menghadapi pihak-pihak yang memusuhi islam.
7. Memungut zakat, pajak dan mendistribusikannya kepada yang berhak.
8. Mengatur penggunaan harta *bayt al-mal* (kas negara) secara efektif.
9. Melantik orang yang jujur dan berkualitas untuk mengurus keuangan negara.
10. Memantau pekerjaan dalam rangka pembangunan negara dan menjaga agama.

Berdasarkan pandangan-pandangan tiga para pakar hukum tata negara dalam islam termasuk diatas dapat ditegaskan bahwa pokok *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* adalah mencalonkan dan memilih calon khalifah sesuai dengan syari'at islam, mensejahterakan rakyat dan menjalankan kebijakan pemerintah sesuai dengan syari'at islam.

Sedangkan kewenangan lembaga *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* adalah:

1. Memberikan masukan dan nasihat kepada khalifah dan tempat konsultasi dalam menentukan kebijakannya.
2. Kewenangan dibidang perundang-undang yang meliputi:
 - a. Menegakkanaturan yang ditentukan secara tegas dalam syari'at dan merumuskan suatu perundang-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Hadits.

- b. Memutuskan salah satu penafsiran peraturan syari'at yang bernafsiran ganda, sehingga tidak membingungkan umat.
 - c. Merumuskan hukum dari suatu masalah yang tidak diatur dalam syari'at, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dengan semangat syari'at'
3. Memilih dan membaiai khalifah *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* berwenang memilih dan membaiai khalifah yang tugasnya adalah meminta pertanggung jawaban khalifah.
 4. Menjalankan fungsi pengawasan dalam kebijakan pemerintah. *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* mempunyai wewenang untuk mengontrol khalifah, atas seluruh tindakan yang terjadi secara ril dalam negara.

Tugas dan wewenang *Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqdi* sebagaimana diuraikan di atas jika dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, niscaya akan selalu terpelihara hubungan vertikal dengan tuhan (*halb min Allah*) dan hubungan horizontal dengan sesama manusia (*halb min al-nas*). Terpeliharanya dengan baik kedua macam hubungan ini merupakan karakteristik pemerintahan dalam islam yang beriman dan bertaqwa serta bertanggung jawab kepada Allah SWT dan kepada rakyat yang berada di bawah kekuasaannya.¹⁰¹

E. Konsep Tanggung Jawab Peran Dalam Islam

Secara universal, manusia adalah makhluk Allah yang memiliki potensi kemakhlukan yang paling bagus, mulia, pandai, dan cerdas. Manusia mendapatkan kepercayaan untuk menjalankan dan mengembangkan perintah-perintah amanatnya serta memperoleh kasih sayangnya yang sempurna.¹⁰²

Sebagai wujud kesempurnaannya, manusia diciptakan oleh Allah setidaknya memiliki dua tanggung jawab besar. Pertama, sebagai seorang

¹⁰¹ Bagus Setiawan, "Kedudukan DPD RI Dalam...hal 24-28

¹⁰² Rachmat Ramadhana al-Banjari, *Prophetic Leadership*, (Yogyakarta: DIVA Press, 2008), hal. 21.

hamba yang berkewajiban untuk memperbanyak ibadah kepadanya sebagai untuk tanggung jawab 'ubudiyah terhadap tuhan yang telah menciptakannya. Kedua, sebagai khalifah yang memiliki jabatan *ilahiyah* sebagai pengganti allah dalam mengurus seluruh alam. Dengan kata lain, manusia sebagai khalifah berkewajiban untuk menciptakan kedamaian, melakukan perbaikan, dan tidak membuat kerusakan, baik untuk dirinya maupun untuk makhluk yang lain.

Tugas dan tanggung jawab itu merupakan amanat ketuhanan yang sungguh besar dan berat. Oleh sebab itu, semua yang ada di langit dan di bumi menolak amanat yang sebelumnya telah Allah SWT tawarkan kepada mereka. Akan tetapi, manusia berani menerima amanat tersebut, padahal ia memiliki potensi untuk mengingkarinya seperti firman Allah SWT dalam Surat Al-Ahzab ayat 72.

إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا
وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا ۝ ٧

Artinya: "Sesungguhnya Kami telah mengemukakan amanat kepada langit, bumi dan gunung-gunung, maka semuanya enggan untuk memikul amanat itu dan mereka khawatir akan mengkhianatinya, dan dipikullah amanat itu oleh manusia. Sesungguhnya manusia itu amat zalim dan amat bodoh"(Al-Ahzab: 72).

Ibn 'Abbas sebagaimana dikutip oleh Ibn Kasir dalam tafsirnya¹⁰³ menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan amanat pada ayat di atas adalah ketaatan dan penghambaan atau ketekunan beribadah. Ada juga yang memaknai kata amanah sebagai *al-taklif* atau pembebanan, karena orang yang tidak sanggup memenuhinya berarti membuat utang atas dirinya. Adapun orang yang melaksanakannya akan memperoleh kemuliaan.

Artinya: Rasulullah SAW bersabda: "Jika amanat telah disia-siakan, tunggu saja kehancuran terjadi." Ada seorang sahabat bertanya; „bagaimana maksud amanat disia-siakan? „Nabi menjawab; "Jika urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, maka tunggulah kehancuran itu." (Bukhari–6015).

¹⁰³ 'Imad al-Din Abu al-Fida' Isma'il ibn Kasir al-Dimasyqi, *Tafsir al-Qur'an al-Azim*, (Kairo: Muassasah Qurtubah, 2000), Jil. XI, hal. 25

Sungguh benarlah ucapan Rasulullah SAW. *"Jika amanat telah disia-siakan, tunggu saja kehancuran terjadi."* Amanah yang paling pertama dan utama bagi manusia ialah amanah ketaatan kepada Allah, pencipta, pemilik, pemelihara dan penguasa alam semesta dengan segenap isinya.

Pemerintahan dalam menjalankan tugas kepemimpinan yang dibarengi dengan wewenang dan tanggung jawab memikul amanat bersesuaian dengan Surat Al-Ahzab ayat 72 yang lebih dititik beratkan kepada semua isi komponen pemerintah terdiri dari semua hal yang menunjang segala sesuatu baik mengenai sarana dan prasarananya.

Dari sekian banyak penafsiran ulama tentang amanah, dapat ditarik sebuah "benang merah" yang dapat menghubungkan antara satu dengan yang lain, yaitu pada kata *al-mas'uliyah* (tanggung jawab) atas anugerah tuhan yang diberikan kepada manusia, baik berupa jabatan (hamba sekaligus khalifah) maupun nikmat yang sedemikian banyak. Dengan kata lain, manusia berkewajiban untuk menyampaikan "laporan pertanggung jawaban" di hadapan Allah atas limpahan karunia Ilahi yang diberikan kepadanya. Kepala madrasah sebagai khalifah mempertanggung jawabkan segalanya kepada Allah SWT dan juga pertanggung jawaban kepada semua komponen madrasah.

Rasulullah SAW dalam hadits yang diriwayatkan oleh Al-Bukhari dari Abdullah Ibn Umar, yaitu:

Artinya: "Abdullah bin Umar RA berkata bahwa Rasulullah SAW telah bersabda, "Ketahuilah: kalian semua adalah pemimpin (pemelihara) dan bertanggung jawab terhadap rakyatnya. Pemimpin akan dimintai pertanggung jawabannya tentang rakyat yang dipimpinnya. Suami adalah pemimpin bagi keluarganya dan akan dimintai pertanggung jawabannya tentang keluarga yang dipimpinnya. Isteri adalah pemelihara rumah suami dan anak-anaknya. Budak adalah pemelihara harta tuannya dan ia bertanggung jawab mengenai hal itu. Maka camkanlah bahwa kalian semua adalah pemimpin dan akan dituntut (diminta pertanggung jawaban) tentang hal yang dipimpinnya" ¹⁰⁴

¹⁰⁴ Abu 'Abdillah Muhammad ibn Ismail al-Bukhari, *al Jami' al-Sahih al-Musnad min Hadis Rasulillah Sallallahu 'alaihi wa Sallam wa Sunanihi wa Ayyamihi*, Jilid. III (Kairo: al-Matba'ah al-Salafiyah, 1403 H), hal. 328.

Hadis yang diriwayatkan oleh Bukhari pada kalimat seperti dibawah ini:¹⁰⁵

Artinya: "Setiap dari kalian adalah pemimpin, dan tiap-tiap pemimpin akan dimintai pertanggung jawabannya."

Begitu berat dan besar tanggung jawab seorang pemimpin, pada Hadits Rasulullah SAW kembali mengulangi kalimat *kullukum ra'in* yang diawali dengan huruf peringatan (*tanbih*) yaitu **أَلِ** sebagai bentuk isyarat yang mengingatkan setiap manusia untuk lebih berhati-hati dalam menjalankan kepemimpinannya karena semua itu akan dipertanggung jawabkan dihadapan Allah SWT.¹⁰⁶

Artinya: "Dari Aisyah RA bahwa orang-orang Quraisy dibuat susah oleh urusan seorang wanita Makhzumiyyah yang mencuri. Mereka berkata: "Siapa yang mau berbicara dengan Rasulullah SAW untuk memintakan keringanan baginya?, Mereka berkata, siapa lagi yang berani melakukannya selain dari Usamah bin Zaid, kesayangan Rasulullah? Maka Usamah berbicara dengan beliau, lalu beliau bersabda, Adakah engkau memintakan syafa"at dalam salah satu hukum-hukum Allah? Kemudian beliau berdiri dan menyampaikan pidato, seraya bersabda: "Sesungguhnya telah binasalah orang-orang sebelum kalian, karena jika orang yang terpendang di antara mereka mencuri, mereka membiarkannya, dan sekiranya yang mencuri itu orang lemah di antara mereka, maka mereka menegakkan hukuman atas dirinya. Demi Allah, sekiranya Fatimah binti Muhammad mencuri, niscaya kupotong tangannya." (HR. Bukhari).

Menurut atsar yang diriwayatkan oleh Aisyah bahwa dia menceritakan seorang perempuan yang sering mengingkari barang yang dia pinjam dari orang lain, maka nabi menyuruh untuk dipotong tangannya, maka Usamah Bin Zaid sebagai saudara atau kerabatnya meminta rasulullah untuk mengampuni kesalahannya.

Menurut atsar yang diriwayatkan oleh Jabir RA bahwa diceritakan ada seorang wanita dari Bani Makhzum yang mencuri, maka Nabi SAW

¹⁰⁵ Ahmad Sunarta dan Syamsuddin Noor, *Himpunan Hadits Shahih Bukhari*, (Jakarta: An-Nur, 2009), hal.103

¹⁰⁶ Al-,Asqalani, Syihab al-Din Abu al-Fadl Ahmad ibn „Ali ibn Hajar. *Nuzhat al-Nazr Syarh} Nukhbah*. (Mesir. al-Munawwarah. t.th. Ibn Hajar al-'Asqalani), Jilid. XIII, hal. 113.

mendatangkannya, akhirnya ia meminta perlindungan kepada Ummi Salamah, namun Nabi SAW bersabda:

“Demi Allah, seandainya Fatimah binti Muhammad mencuri maka akan aku potong tangannya”.¹⁰⁷

Hadits ini juga memberi hikmah kepada kita bahwa keadilan dalam islam itu memang mutlak ditegakkan demi tercapainya masyarakat Islam yang memiliki persamaan hak dan kewajiban dihadapan hukum Allah. Tidak ada perbedaan hukum antara si kaya dengan si miskin, antara si bangsawan dengan rakyat jelata, seluruh manusia sama dihadapan Allah sang pemilik hukum, yang membedakan derajat hanya ketakwaan.

Selanjutnya dalam salah satu ayat Al-Qur’an, kemampuan dalam melaksanakan wewenang Allah SWT kepada Nabi Adam disimbulkan dengan kemampuan dalam mengeja nama-nama benda seluruhnya, Nabi Adam bertanggung jawab untuk mengeja nama benda tersebut, hal ini diisyaratkan dalam Al-Qur’an Surah Al Baqarah ayat 31:

وَعَلَّمَ آدَمَ الْأَسْمَاءَ كُلَّهَا ثُمَّ عَرَضَهُمْ عَلَى الْمَلَائِكَةِ فَقَالَ أَنْبِئُونِي بِأَسْمَاءِ هَؤُلَاءِ إِنْ كُنْتُمْ صَادِقِينَ ۝ ٣١

Artinya: “Dan dia mengajarkan kepada Adam nama-nama (benda-benda) seluruhnya, kemudian mengemukakannya kepada para malaikat lalu berfirman: “Sebutkanlah kepadaku nama benda-benda itu jika kamu memang orang-orang yang benar””.

Tanggung jawab manusia yang paling utama adalah bagaimana manusia mampu memosisikan dirinya di hadapan Allah dan kehidupan sosialnya. Untuk mengetahui hal tersebut perlu dipaparkan terlebih dahulu maksud dan tugas diciptakan manusia itu, seperti dijelaskan dalam ayat Al-Qur’an Surat Adz-Dzariyat ayat 56:

وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ ۝ ٥٦

¹⁰⁷ Abdullah bin Abdurrahman bin Shalih Ali Bassam, *Taisirul-Allam Syarh Umdatul-Ahkam*, (Jeddah: Maktabah As-SAWady Lit-Tauzi“, 1412/1992) hal 889.

Artinya: “Dan Aku tidak menciptakan jin dan manusia kecuali agar mereka mengabdikan kepada Ku”.

Istilah kata Abdi dan pengabdian merupakan kata-kata yang biasa dipergunakan sehari-hari. Tetapi dalam konteks Al-Qur’an kata abdi yang darinya bahasa Indonesia abdi dan pengabdian itu mengandung pengertian yang luas secara baik secara teologis maupun filosofis. Abdi maksudnya adalah ketundukan hati, merendahkan diri di hadapan Allah SWT. Dalam Surat At-Tahrim ayat 6:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا قُوا أَنفُسَكُمْ وَأَهْلِيكُمْ نَارًا وَقُودُهَا النَّاسُ وَالْحِجَارَةُ عَلَيْهَا مَلَائِكَةٌ
غِلَاطٌ شِدَادٌ لَا يَعْصُونَ اللَّهَ مَا أَمَرَهُمْ وَيَفْعَلُونَ مَا يُؤْمَرُونَ ٦

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, peliharalah dirimu dan keluargamu dari api neraka yang bahan bakarnya adalah manusia dan batu; penjaganya malaikat-malaikat yang kasar, keras dan tidak mendurhakai Allah terhadap apa yang diperintahkan-Nya kepada mereka dan selalu mengerjakan apa yang diperintahkan.

Dari ayat Al-Qur’an ini tergambar jelas sebuah wewenang dan tanggung jawab skala kecil yaitu seorang kepala rumah tangga selaku manager terhadap keluarganya agar terhindar dari hal-hal yang dilarang oleh Allah SWT. Kepala rumah tangga diberikan wewenang untuk mengatur keluarga agar tidak masuk kedalam api neraka, dari skala kecil inilah akan muncul skala yang lebih besar dalam menjalankan manajemen. Berkaitan dengan kepala pemerintah, tentunya kepala pemerintah bertanggung jawab memelihara rumah tangga daerah dari api neraka. Dikarenakan kepala pemerintah merupakan yang akan bertanggung jawab dalam tugas kepemimpinan yang di embankan kepadanya.

Tanggung jawab merupakan perbuatan yang sangat penting dilakukan dalam kehidupan sehari-hari, karena tanpa tanggung jawab, maka semuanya akan menjadi tidak karuan. Dalam Surat Al Mudatsir ayat 38:

كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ ٣٨

Artinya: “Tiap-tiap diri bertanggung jawab atas apa yang telah diperbuatnya”

Ayat ini menegaskan bahwa tanggung jawab atas diri sendiri dan berkaitan dengan surat At-Tahrim ayat yang menjelaskan tanggung jawab itu bukan saja terhadap apa yang diperbuatnya akan tetapi melebar sampai semua akibat dan bekas-bekas dari perbuatan tersebut. Orang yang meninggalkan ilmu yang bermanfaat, sedekah jariyah atau anak yang sholeh, kesemuanya itu akan meninggalkan bekas kebaikan selama masih berbekas sampai kapanpun.

Tanggung jawab adalah bagian dari ajaran Islam yang disebut *mas'uliyah*. Jika manusia dapat menentramkan hati nuraninya dan merespon panggilan jiwanya yang paling dalam, maka dia pasti bisa bertanggung jawab kepada yang lain. Allah SWT berfirman dalam surat Al-Isra ayat 36:

وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنَّ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ أُولَئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْئُولًا

٣٦

Artinya: "Sesungguhnya pendengaran, penglihatan dan hati, semuanya itu akan diminta pertanggung jawabnya."

Mata yang dimiliki sehingga Anda dapat melihat dan mengidentifikasi sesuatu, kemudian telinga yang Anda miliki sehingga Anda dapat mendengarkan kebaikan untuk ditransformasikan ke dalam hati dan fisik Anda, serta kalbu yang Anda miliki sehingga Anda dapat merasakan, memutuskan, dan menjatuhkan pilihan dimana esensi manusia terletak pada kalbunya, semua ini adalah sarana yang telah dianugerahkan Allah SWT dan kelak akan diminta pertanggung jawabannya.

Manusia pada hakikatnya adalah makhluk yang bertanggung jawab. Disebut demikian karena manusia selain makhluk sosial juga makhluk Tuhan. Manusia mempunyai tuntutan yang besar untuk bertanggung jawab mengingat ia mementaskan sejumlah peranan dalam konteks sosial ataupun *teologis*.¹⁰⁸

Tanggung jawab timbul karena telah diterima wewenang. Seperti wewenang, tanggung jawab juga membentuk hubungan tertentu antara pemberi

¹⁰⁸ Ahmad Mustofa, *Ilmu Budaya Dasar*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 1999), hal. 132

wewenang dan penerima wewenang. Jadi tanggung jawab seimbang dengan wewenang. Dengan demikian kalau terjadi sesuatu maka seseorang yang dibebani tanggung jawab wajib menanggung segala sesuatunya.

Dalam organisasi formal, pemimpin dalam hal ini kepala madrasah memegang tanggung jawab terhadap *psiformance*. Pemimpin harus menerima tanggung jawab atas kelompok yang dipimpinnya. Pemimpin dapat memutuskan untuk memilih pertanggung jawaban yang didasarkan atas keputusan-keputusan dimana para bawahan ikut berpartisipasi, atau pertanggung jawaban yang didasarkan atas keputusan yang dibuat.¹⁰⁹

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَائِي ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ
وَالْبَغْيِ يَعِظُكُم لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ٩٠

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran." (An-Nahl: 90).

Rasulullah SAW bersabda:

Artinya: "Sesungguhnya kepemimpinan itu adalah amanah, dan sesungguhnya pada hari kiamat akan mendapatkan malu dan penyesalan, kecuali orang yang mengambilnya dengan hak dan melaksanakan tugas kewajibannya dengan baik".¹¹⁰

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab kepemimpinannya, seorang kepala pemerintahan harus dapat memahami, menghayati, dan menyelami kondisi jiwa yang berbeda-beda. Rakyat memiliki kapasitas dan kapabilitas tersendiri, sehingga pemimpin harus terus menggali dan mengembangkan kualitas pemahaman terhadap rakyatnya yang beragam tersebut dengan perspektif psikologi Islam atau psikologi kenabian.¹¹¹

¹⁰⁹ Thomas Gordon, *Kepemimpinan yang Efektif*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994), hal. 56

¹¹⁰ Muslim bin al-Hajjaj al-Qusyairi, *Terjemah Shahih Muslim Riyadhush Shalihin*, Jilid III, hal. 1457.

¹¹¹ Rachmat Ramadhana al-Banjari, *Prophetic Leadership*. (Yogyakarta: DIVA Press. 2008), hal. 249.

Suatu pelajaran yang berharga dari Rasulullah SAW. agar pemimpin memperhatikan orang-orang yang dipimpinnya yang memiliki kondisi berbeda-beda diisyaratkan pada sabda beliau:

Artinya: "Apabila salah seorang di antara kalian menjadi imam, hendaklah ia meringankan shalatnya. Karena di antara manusia itu ada yang lemah, ada yang sakit, dan adapula yang tua. Apabila kalian shalat sendiri, hendaklah ia shalat menurut yang ia kehendaki".



BAB TIGA

KETERLAMBATAN PENGESAHAN RAPBA 2018

Penyelenggara pemerintahan mempunyai peran penting dalam mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa. Hal tersebut dijelaskan dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat para penyelenggara negara dan pemimpin pemerintah.¹¹²

Dalam negara demokrasi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (lembaga legislatif) merupakan suatu keharusan. Lembaga legislatif merupakan lembaga perwakilan rakyat dalam membuat undang-undang ataupun peraturan daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. Dalam pelaksanaan pemerintahan harus ada pengawasan khususnya terhadap peraturan dan anggaran.¹¹³

Pembuatan undang-undang berfungsi atau berguna sebagai landasan bagi pemerintah dalam melakukan tugasnya dengan benar. Ini merupakan konsekuensi dari negara hukum. Tugas dari DPRD/DPRA harus mengoptimalkan proses penyusunan anggaran tahunan, sehingga anggaran tahunan tidak terjadi keterlambatan. Dengan adanya keterlambatan pengesahan anggaran tahunan dapat memberikan dampak negatif bagi pelayanan kepada masyarakat.

Fungsi, tugas, wewenang, dan hak DPRD/DPRA diharapkan mampu memainkan perannya secara maksimal melaksanakan fungsi kontrol terhadap pengelolaan APBD/APBA Provinsi Aceh. Agar terwujud tujuan pemerintahan daerah yang bersih dan terbebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Pengawasan mengacu pada

¹¹² Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 303.

¹¹³ Sadu Wasistono dan Ondo Riyani, *Etika Hubungan Legislatif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Bandung: Fokus Media, 2003), Hal.93.

tingkat atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD. Untuk mengawasi kinerja pemerintah, pengendalian adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.¹¹⁴

Untuk mewujudkan keberhasilan pemerintahan yang bersih membutuhkan peran yang aktif dan positif dari seluruh elemen anggota masyarakat. Dalam hubungan ini, kontrol sosial menjadi sangat penting dalam upaya mengawasi atas pelaksanaan anggaran agar benar-benar sesuai dengan peraturan daerah yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan anggaran daerah harus diciptakannya hubungan yang baik antara eksekutif dan legislatif sebagai pasangan kerja yang saling melengkapi.

Di Provinsi Aceh, hubungan antara eksekutif dan legislatif dapat dikatakan baik. Menurut Bardan Sahidi (anggota DPRA Komisi III), hubungan antara legislatif dan eksekutif serasi dan sejalan karena DPRA dan Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan. Selain itu adanya kesamaan visi untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik, dalam efisiensi anggaran, kinerja perangkat daerah dan dalam pelayanan masyarakat menyebabkan saling mengisi dan mengingatkan yang dilandasi semangat kemitraan.¹¹⁵

Dari pernyataan di atas dapat dilihat betapa pentingnya hubungan yang baik antara eksekutif dan legislatif dalam menjalankan roda pemerintahan, karena tanpa itu semuanya pemerintahan tidak dapat berjalan secara baik.

¹¹⁴ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen...* hal. 219.

¹¹⁵ Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

Dengan adanya fungsi pengawasan yang diberikan kepada DPRA dalam hal anggaran khususnya, maka DPRA harus selalu memberikan masukan agar tidak terjadi penyimpangan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, sehingga pemerintahan dapat dikendalikan dengan baik.

Tugas dan wewenang DPRA dalam pengawasan terhadap pelaksanaan APBA terdapat dalam Pasal 23 ayat (1) huruf c Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang berbunyi: “Melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Aceh dalam melaksanakan program pembangunan Aceh, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta penanaman modal dan kerja sama internasional.”¹¹⁶

Fungsi pengawasan yang diberikan kepada DPRA dimaksudkan agar kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Aceh dapat dilaksanakan dengan baik dan tepat sasaran, sehingga APBA yang dikeluarkan membuat pembangunan dan perekonomian masyarakat lebih meningkat dari tahun-tahun sebelumnya.

A. Proses Pembahasan RAPBA 2018

Menurut Bardan Sahidi (anggota DPRA Komisi III), penyusunan RAPBA dimulai dari penyusunan rancangan, pembahasan, hingga proses penetapan.¹¹⁷ Proses rancangan dimulai dari penyusunan rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan rancangan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) oleh Tim Anggaran Pemerintahan Aceh (TAPA), selanjutnya Kepala Daerah menyampaikannya kepada DPRA untuk dibahas secara bersama (eksekutif dan legislatif) dan disepakati menjadi KUA dan PPAS serta ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dan pimpinan DPRA. Selanjutnya proses penyusunan RKA-SKPA oleh masing-masing Kepala

¹¹⁶ Pasal 23 ayat (1) huruf c Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

¹¹⁷ Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

SKPA, dan disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Aceh (PPKA) dan dibahas oleh TAPA. Seterusnya eksekutif 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 dan legislatif 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 dengan 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 dan DPRA, maka pembahasan di DPRA dianggap sudah berakhir. Tetapi dalam penyusunan RAPBA 2018 pihak eksekutif tidak menyetujui RAPBA tersebut karena pihak legislatif memasukkan dana Pokok-Pokok Pikiran (Pokir), sebab dana tersebut tidak mungkin dibahas lagi karena dimasukkan di penghujung. Karena seharusnya semua program kegiatan diusulkan dari awal proses perencanaan tidak boleh masuk begitu saja dalam RAPBA.

Menurut Sulaiman Abda (Wakil Ketua I DPRA), tim TAPA memberikan usulan-usulan dari Kab/Kota mengenai mekanisme yang diinginkan oleh masyarakat melalui DPR dan di bawa ke Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan). Di dalam Musrenbang dibahas tahapan-tahapan, ada beberapa program yaitu program prioritas dan program bukan prioritas. Program prioritas yang diusulkan oleh DPRA antara lain tentang kawasan tanpa merokok, tentang isi siaran Lembaga Komisi Penyiaran Aceh, tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, tentang administrator kawasan ekonomi khusus Arun Lhokseumawe, tentang penyelenggaraan

ketenagalistrikan. Sedangkan program prioritas yang diusulkan oleh Pemerintah Aceh meliputi tentang hukum keluarga, dan tentang pembangunan industri Aceh tahun 2018-2036. Itu ketentuan khusus yang dibahas mengenai beberapa sektor, sesuai dengan mekanisme. Pada saat pembahasan ini juga dimasukkan program-program prioritas dan program bukan prioritas, akan tetapi program yang dilaksanakan kebanyakan adalah program bukan prioritas.¹¹⁸

Terjadi keterlambatan RAPBA menurut Bardan Sahidi adalah dikarenakan terlambatnya proses pengajuan RAPBA kepada DPRA yang diajukan oleh Gubernur¹¹⁹. Sama halnya yang di paparkan oleh Sulaiman Abda, bahwasanya keterlambatan anggaran 2018 bukan dikarenakan DPRA selalu terlambat, akan tetapi keterlambatan itu terjadi di pihak Pemerintah Aceh saat mengajukan RAPBA tidak tepat waktu¹²⁰. Namun menurut Bapak T. Dermawan, Sekretaris Daerah (Sekda) Aceh 2013-2019, keterlambatan pengesahan RAPBA 2018 dikarenakan pihak DPRA tidak hadir pada rapat pembahasan RAPBA 2018 dengan tepat waktu yang sudah dijadwalkan sebelumnya. Sehingga waktu pembahasan RAPBA 2018 terlalu singkat, namun di ujung Bulan November ada dana aspirasi yang kini berubah nama menjadi dana Pokok-Pokok Pikiran (Pokir) yang diajukan oleh pihak legislatif. Sehingga pihak eksekutif dan TAPA harus mengevaluasi ulang dana yang diajukan oleh DPRA. Sebab dana tersebut tidak boleh sembarangan dimasukkan dalam APBA, ditakutkan ada penumpang gelap yang bermain di dalam DPRA¹²¹. Pihak eksekutif tidak menginginkan jika nanti dana yang diminta tidak tepat sasaran. Sehingga tanggal 21 Maret 2018 RAPBA 2018

¹¹⁸Wawancara dengan Sulaiman Abda (Wakil Ketua I DPRA 2014-2019), Banda Aceh, 7 Desember 2019.

¹¹⁹Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

¹²⁰Wawancara dengan Sulaiman Abda (Waki Ketua I DPRA 2014-2019), Banda Aceh, 7 Desember 2019.

¹²¹Wawancara dengan T. Dermawan (Sekda Aceh 2013-2019), Banda Aceh, 12 Desember 2019.

ditetapkan menjadi APBA dengan Peraturan Gubernur atau di Pergubkan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 45 ayat (1) PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa pengambilan keputusan bersama DPRA dan Kepala Daerah terhadap Rancangan Qanun Aceh tentang RAPBA dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Berdasarkan keputusan bersama tersebut Kepala Daerah menyusun Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran RAPBA. Dalam rangka penetapannya secara sah dan untuk mendapatkan legalitas, maka Rancangan Qanun Aceh tentang RAPBA dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penjabaran RAPBA 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 RAPBA dan Peraturan Daerah tentang Penjabaran RAPBA.

B. Peran DPRA Dalam Proses Pembahasan RAPBA 2018

Pengawasan DPRA terhadap pembahasan RAPBA melibatkan alat kelengkapan dari masing-masing komisi dan masing-masing anggota DPRA dari daerah asal pemilihannya. Anggota DPRA tersebut mengawasi terhadap 43 dinas dan 23 kabupaten kota meliputi urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan bersama.¹²² Sulaiman Abda juga menambahkan DPRA melakukan pengawasan-pengawasan terhadap usulan-usulan yang tidak sesuai akan dibahas kembali dengan dinas-dinas terkait dan Gubernur.¹²³ Pelaksanaan fungsi dan tugas DPRA mengenai anggaran, terutama dalam penyusunan dan pembahasan APBA, secara khusus menjadi pertanggung jawaban badan anggaran DPRA yang terdiri dari tiga puluh delapan (38) orang anggota dan satu orang sekretaris.

¹²² Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

¹²³ Wawancara dengan Sulaiman Abda (wakil Ketua I DPRA 2014-2019), Banda Aceh, 7 Desember 2019.

Anggota badan anggaran tersebut berasal dari fraksi dan komisi dan diketahui 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.

Puncak pelaksanaan acara Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) membahas Rencana Kerja Pemerintah Aceh (RKPA) tahun 2018 dilaksanakan pada tanggal 17 April 2017 yang bertempat di gedung utama kantor DPRA. Tahun-tahun sebelumnya acara Musrenbang ini juga pernah dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) tepat pada tanggal 3-6 April 2017 yang juga merupakan permulaan dibahasnya masalah APBA, selanjutnya pada tanggal 7-10 April dilaksanakan kembali oleh forum gabungan SKPA dan BAPPEDA se-Aceh dengan dihadiri oleh 875 orang yang terdiri dari pejabat pusat dan perwakilan tiap-tiap daerah kabupaten dan kota di Aceh untuk membahas APBA dengan hasil yang sudah final.¹²⁴

Barulah pada bulan September 2017 Gubernur melimpahkan RAPBA ke lembaga legislatif untuk dibahas dalam jangka waktu yang sudah diatur oleh undang-undang yang berlaku yaitu paling telat tanggal 30 November 2017 serta sudah dinyatakan final dari revisi-revisi yang dilakukan oleh pihak legislatif.

Sehingga setelah diserahkan dalam jangka waktu yang cukup singkat pihak legislatif seharusnya sudah selesai membahas dan siap dinyatakan final namun sebaliknya pada tanggal yang seharusnya sudah siap untuk disahkan ternyata masih banyak terjadi permasalahan pada saat pembahasan berlangsung sehingga mengakibatkan tertundanya anggaran tersebut.

Keberhasilan pembahasan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBA) kembali dilaksanakan pada tanggal 30 Januari 2018 oleh kedua belah

¹²⁴ Kompasiana, Selamat Pelaksanaan Musrenbang RKPA tahun 2018 BAPPEDA Aceh, 18 April 2017, <https://www.kompasiana.com/independentnews/selamat-pelaksanaan-musrenbang-rkpa-tahun-2018-bappeda-aceh>.

pihak yaitu pihak eksekutif yang terdiri dari Tim Anggaran Pemerintah Aceh (TAPA) dan pihak legislatif yang diwakili Badan Anggaran (Banggar) DPRA guna mempercepat penyelesaian permasalahan serta mengatur prosedural percepatan pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Palfon Anggaran Sementara (PPAS) rancangan APBA tahun anggaran 2018.

Pada hari selanjutnya barulah mulai dilakukan penyusunan mekanisme serta prosedural mengenai pembahasan yang akan dilakukan di dalamnya dengan melibatkan para anggota DPRA dari berbagai komisi di dalamnya yakni Komisi I, Komisi V dan Komisi VII serta Satuan Perangkat Kerja Pemerintah Aceh (SKPA).

Beberapa tahapan yang dihasilkan dari rapat di antaranya, tanggal 4 Februari 2018 dilakukan pengimputan Rancangan Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Aceh (RKA-SKPA) dalam Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD), review Rancangan Kerja dan Anggaran (RKA) oleh inspektorat, tanggal 5 Februari 2018 dilakukan pembahasan RKA RAPBA 2018 oleh Banggar DPRA (komisi-komisi) dengan SKPA, selanjutnya pada tanggal 6 Februari 2018 dilakukan penyesuaian *e-planning* Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) dan penyusunan Rancangan Qanun (Raqan) Aceh tentang RAPBA 2018, serta pada tanggal 7 Februari 2018 dilakukan penyampaian nota keuangan dan pembahasan RAPBA dalam masa Persidangan I DPRA tahun 2018. Kedua pihak sudah berkomitmen untuk mempercepat pembahsan RAPBA tahun 2018, mengingat kondisi yang sudah tidak normal lagi karena semestinya APBA 2018 sudah disahkan di bulan November tahun 2017 sesuai dengan amanat undang-undang.¹²⁵

Jadwal tersebut tidak berjalan sesuai dengan kesepakatan sebelumnya, karena adanya yang membatasi pengalokasian dana aspirasi anggota dewan,

¹²⁵ Ahmad Saifullah, *Hasil Pertemuan Banggar dan TAPA Terkait Nasib APBA 2018*, Rabu, 31 Januari 2018 07:54 WIB, <https://akurat.co/news/id-161036-read-hasil-pertemuan-banggar-dan-tapa-terkait-nasib-apba-2018>.

sehingga untuk meminimalisirkan terjadinya pergejolakan anggaran dari pusat ke daerah pihak eksekutif mengambil inisiatif terakhirnya yaitu mengesahkan APBA pada tanggal 21 Maret 2018 sebesar Rp.15,14 Triliun dengan Peraturan Gubernur (Pergub) demi keberlangsungan pembangunan dan perekonomian di Aceh.

Dengan peran yang diberikan undang-undang terhadap legislatif dalam pembahasan anggaran seharusnya DPRA dapat menjadikan anggaran daerah menjadi suatu alat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi khusus Aceh. Fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPRA juga terkandung makna pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh. Pengawasan tersebut sangatlah penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan dalam penggunaan anggaran daerah.

Pengawasan APBD yang dilakukan oleh DPRD, menurut Hanif Nurcholis, bukanlah pemeriksaan yang memiliki kewenangan untuk menghukum lembaga eksekutif tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD.¹²⁶ DPRD maupun DPRA memiliki posisi, tugas, dan fungsi penting dalam hal pengawasan APBD maupun APBA dimana anggota DPRD maupun DPRA harus melakukan fungsi pengawasan secara nyata.

C. Capaian DPRA dan Hambatan Yang Dialami Dalam Pembahasan RAPBA 2018

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah dijelaskan di atas, DPRA mempunyai peran yang sangat penting dalam proses pembahasan RAPBA. Dalam subbab ini penulis ingin mengungkapkan secara objektif tentang capaian yang diperoleh DPRA dan hambatan yang dialami dalam pembahasan RAPBA 2018. Dalam rangka menjalankan peran dan fungsinya dalam pembahasan RAPBA periode 2018, DPRA telah melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

¹²⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan...*, hal. 280.

1. Mengadakan rapat laporan pertanggungjawaban.

Mengadakan laporan pertanggungjawaban di setiap waktu yang merupakan kegiatan yang sangat penting dalam pengawasan. Waktu pengawasan dalam rapat laporan pertanggungjawaban dibagi menjadi 3 (tiga) waktu yaitu: jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Menurut Bardan Sahidi, pelaksanaan rapat laporan pertanggungjawaban dalam rangka pengawasan APBA sangat penting dilakukan agar DPRA dapat mengontrol pelaksanaan APBA.¹²⁷

2. Memberikan masukan dan saran kepada eksekutif.

Sebagai rekan kerja eksekutif, DPRA selalu memberikan saran dan masukan kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan APBA yang dilakukan oleh eksekutif, karena ditakutkan adanya penyimpangan anggaran yang dilakukan oleh pihak eksekutif.¹²⁸

Capaian DPRA dalam pembahasan RAPBA 2018 yang disampaikan oleh Sulaiman Abda adalah setiap tahun BPK RI (Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia) selalu mengevaluasi program kegiatan Pemerintah Aceh. Hasil dari kinerja yang disampaikan melalui LHP (Laporan Hasil Pemeriksaan) BPK disampaikan kepada DPRA, karena temuan-temuan itu harus diperiksa dan diawasi oleh DPRA sesuai dengan laporan BPK RI. Pada saat itu banyak penyimpangan yang ditemukan dan penyimpangan-penyimpangan tersebut dilaporkan ke pihak kepolisian selaku eksekutor untuk ditindaklanjuti.¹²⁹

DPRA mengalami beberapa hal yang menghambat jalannya fungsi pembahasan APBA tahun 2018, yaitu:

¹²⁷ Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

¹²⁸ Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

¹²⁹ Wawancara dengan Sulaiman Abda (Wakil Ketua I DPRA 2014-2019), Banda Aceh, 7 Desember 2019.

1. Pengajuan terlambat.

Menurut Bardan Sahidi, pengajuan RAPBA tahun 2018 terjadi keterlambatan dan hal ini terjadi terus berulang-ulang, karena koordinasi antara SKPA dan TAPA kurang baik saat proses penyusunan dokumen.¹³⁰ DPRA juga berperan dalam keterlambatan penyusunan RAPBA, karena DPRA tidak hadir pada saat rapat mengenai pembahasan RAPBA 2018.¹³¹ DPRA juga meminta dana aspirasi anggota dewan yang kini disebut dana pokok-pokok pikiran sebanyak 1,7 triliun, sehingga terjadi keterlambatan karena pihak TAPA harus mengevaluasi kembali dana yang diminta oleh pihak DPRA supaya dana tersebut harus tepat sasaran yang dituju.¹³² Pengajuan sering terlambat karena persoalan-persoalan seperti itu dan kurang sejalan eksekutif dengan DPRA.

2. Adanya komunikasi yang tidak sejalan.

Dalam hal ini sering terjadi keputusan yang mementingkan kepentingan politik masing-masing, sehingga dalam memutuskan suatu kebijakan sering terjadi perbedaan antara satu sama yang lain.¹³³

Komunikasi yang tidak sejalan tersebut terjadi di dua sisi istitusi daerah. Dari pihak eksekutif (Kepala Daerah dan perangkatnya), tidak sejalannya koordinasi yang baik di internal SKPA dan hubungannya dengan TAPA dalam penyusunan dokumen. Dari pihak legislatif (DPRA) juga belum terlibat secara maksimal dalam sejumlah pengambilan keputusan penting daerah. Contohnya, partisipasi anggota DPRA dalam kegiatan Musrenbang masih kurang, tingkat kehadiran

¹³⁰ Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

¹³¹ Wawancara dengan T. Dermawan (Sekda Aceh 2013-2019), Banda Aceh, 12 Desember 2019.

¹³² Teuku Irwan Djohan, *Irwan Djohan Bongkar Penyebab Terlambatnya Pengesahan APBA 2018, Ada yang Sibuk Pada Rp 1,7 Triliun*, serambinews.com, Sabtu, 13 Januari 2018.

¹³³ Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

anggota DPRA dalam rapat-rapat Badan Anggaran juga masih kurang, akibatnya rapat-rapat tersebut terlambat dimulai dari jadwal yang sudah ditetapkan.¹³⁴

3. Kurangnya data-data yang lengkap.

Data-data yang lengkap merupakan faktor penunjang DPRA dalam menjalankan proses pembahasan bersama lembaga eksekutif dalam mengelola APBA. Oleh karena itu, kurangnya data menjadikan pelaksanaan saat pembahasan APBA 2018 terhambat.¹³⁵ Data yang dimaksud adalah data yang diajukan saat rancangan RAPBA yang di perbolehkan dan tidak diperbolehkan, dana yang tidak di perbolehkan adalah seperti pengadaan buku, bantuan modal usaha, bantuan pendidikan perseorangan, teratak alat prasmanan dan kursi, serta kendaraan bermotor, sedangkan dana yang diperbolehkan adalah seperti rumah dhuafa, dan lain-lain.

Pada beberapa tahun ini, fungsi DPRA dalam pelaksanaan anggaran di Pemerintahan Aceh masih sangat lemah, indikasinya terlihat berdasarkan hasil kajian *Public Ekpenditure Analysis and Capacity Strengthening Program* (PECCAP), dimana disampaikan bahwa perencanaan anggaran Aceh disusun tidak sesuai data, sehingga telah mengakibatkan kekeliruan pemetaan kebutuhan pembangunan. Salah satu contohnya, ditunjukkan dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Aceh yang masih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional, padahal di sisi lain belanja Provinsi Aceh untuk pendidikan, justru merupakan yang tertinggi keempat di Indonesia. Selanjutnya pada saat

¹³⁴ Abdul Manan, dkk, "Pelaksanaan Tugas dan Fungsi DPRA Dalam Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Aceh".Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala Vol 4 No 4, November 2016, hal. 10

¹³⁵ Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

yang bersamaan, parlemen Aceh justru ikut menikmati besarnya anggaran Aceh.¹³⁶

Upaya yang dilakukan DPRA dalam mengatasi hambatan-hambatan yang dialami dalam pembahasan RAPBA 2018 tersebut adalah:

1. Melakukan komunikasi dengan eksekutif.

Komunikasi dengan eksekutif yang dilakukan DPRA merupakan upaya untuk melakukan penyatuan visi dan misi antara DPRA dan eksekutif. Dengan adanya komunikasi tersebut diharapkan dapat menjalin kekompakan pada seluruh unsur pemerintah Aceh demi kemajuan Aceh ke depan dan kesejahteraan masyarakat Aceh.¹³⁷ Melalui komunikasi tersebut diharapkan semua pihak terkait dapat memahami tujuan dari penyusunan RAPBA bagi pelaksanaan pemerintahan dan unsur yang terlibat dapat berkomitmen untuk memberikan yang terbaik dalam penyusunan RAPBA.¹³⁸

2. Mencari informasi tentang permasalahan dalam masyarakat.

Mencari informasi langsung kepada masyarakat diperlukan oleh DPRA guna melihat langsung kondisi di lapangan untuk mencari data-data yang lengkap tentang pelaksanaan APBA oleh eksekutif, apakah program yang sudah ditetapkan sudah dijalankan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan.¹³⁹ Adapun masyarakat berhak menyampaikan masukan baik individu maupun kelompok mengenai permasalahan tentang dana

¹³⁶ Fenny Silfia Putri, dkk, "Pengaruh Personal Background, Political Background dan Pemahaman Anggota DPRA Tentang Pengelolaan Keuangan Aceh Terhadap Fungsi Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Legislatif di Pemerintah Aceh." Jurnal Megister Akuntansi Pascasarjana Universitas Syiah Kuala, Vol 5, No. 2, Mei 2016, hal 25.

¹³⁷ Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

¹³⁸ Wawancara Pribadi dengan Sulaiman Abda (Wakil Ketua I DPRA 2014-2019), Banda Aceh:, 7 Desember 2019.

¹³⁹ Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

APBA yang tidak terealisasi dengan baik.¹⁴⁰ Maka DPRA melakukan tindakan khusus terhadap eksekutif selaku pemerintah yang sudah merancang program APBA dengan membuat laporan kepada pihak yang berwajib agar ditindaklanjuti. Namun kejadian seperti itu untuk saat ini belum terjadi atau belum terungkap.

D. Faktor Keterlambatan Pembahasan APBA 2018

Pemerintah Aceh sering terlambat dalam penetapan RAPBA dan itu sudah berlangsung dalam kurun waktu yang lama, bahkan hingga saat ini. Keterlambatan pengesahan RAPBA dapat memberikan dampak negatif, yakni terlambatnya pelaksanaan program dan kegiatan Pemerintahan 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, faktor-faktor tersebut adalah stimulus eksternal (mencakup afiliasi dari partai politik dan kepentingan pemilih), setting psikologis (predisposisi personal), dan komunikasi internal 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 politik yang berkembang.¹⁴¹

Secara umum keterlambatan RAPBA dikarenakan pengajuan yang dilakukan oleh eksekutif tidak tepat waktu. Seharusnya 31 Desember sudah tutup buku akhir tahunan, maka dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, tanggal 30 November sudah disahkan anggaran tahun selanjutnya.¹⁴² Kemudian juga disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) dan (4)

¹⁴⁰ Wawancara dengan Sulaiman Abda (Wakil Ketua I DPRA 2014-2019), Banda Aceh, 7 Desember 2019.

¹⁴¹ Abdul Manan, dkk, "*Pelaksanaan Tugas...*", hal. 10

¹⁴² Wawancara dengan Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA, Banda Aceh: kantor DPRA, 13 Juni 2019.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, “Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya kemudian pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan”. Keterlambatan yang di ungkapkan oleh bapak Dermawan (Sekda Aceh 2013-2019) dikarenakan DPRA tidak konsisiten dalam menentukan jadwal persidangan rapat RAPBA 2018 sehingga jadwal yang ditentukan tidak sesuai dengan jadwal yang sudah di rencanakan sebelumnya.¹⁴³

Ada pula faktor yang lain yang menyebabkan terjadinya keterlambatan RAPBA 2018, yaitu karena anggota DPRA meminta dana pokok-pokok pikiran (pokir) yang tak tanggung-tanggung. Dana yang diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sebanyak Rp.1,7 Triliun. Hal tersebut juga pernah diungkapkan oleh Politisi Partai NasDem, Teuku Irwan Djohan selaku Wakil Ketua II DPRA, dalam media cetak maupun media elektronik. Menurutnya, bahwa keterlambatan pengesahan APBA 2018 karena tidak fokusnya anggota DPRA membahasnya. Dia menyebutkan, APBA 2018 diusulkan Rp.15,14 triliun. Dari total jumlah tersebut, Rp.1,7 triliun di antaranya dianggarkan untuk dana aspirasi. Akibatnya, 81 anggota DPRA ini, hari demi hari hanya fokus pada Rp.1,7 triliun saja, sedangkan anggaran lain luput dari perhatian anggota DPRA. Sehingga terjadinya kelemahan lembaga DPRA tersebut dikarenakan anggota DPRA hanya mementingkan diri sendiri tidak lagi mementingkan rakyat Aceh.¹⁴⁴

¹⁴³ Wawancara dengan T. Dermawan (Sekda Aceh 2013-2019), Banda Aceh:, 12 Desember 2019.

¹⁴⁴ Teuku Irwan Djohan, *Irwan Djohan Bongkar Penyebab Terlambatnya Pengesahan APBA 2018, Ada yang Sibuk Pada Rp 1,7 Triliun*, serambinews.com. Sabtu, 13 januari 2018.

Terlalu banyak kepentingan dari pihak eksekutif dan masalah-masalah di internal SKPA dalam menyusun rancangan KUA-PPAS dan RKA-SKPA, sehingga proses penyampaian dokumen ke DPRA mengalami keterlambatan. Di antara masalah di internal SKPA adalah koordinasi kurang baik antara SKPA dan TAPA dalam penyusunan dokumen tersebut. Di sisi lain, DPRA juga berkontribusi terhadap keterlambatan penyusunan dan penetapan RAPBA. Anggota DPRA belum terlibat secara maksimal dalam sejumlah pengambilan keputusan penting daerah. 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 antara keinginan dari eksekutif dan keinginan dari DPRA. Di samping itu proses RAPBA 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.¹⁴⁵

Kondisi inilah yang menjadi penyebab terjadinya tarik ulur antara pihak eksekutif dan DPRA dalam proses penyusunan APBA 2018. Masalah dari hubungan lembaga ini adalah perlu adanya konsistensi dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab dari dua lembaga tersebut. Dalam hal ini DPRA lebih cenderung pada fungsi pengaturan dan pembuatan qanun, sedangkan eksekutif cenderung pada fungsi melaksanakan dan menjalankan. Sehingga fungsi pelaksanaan lembaga tersebut dapat memberikan hal yang baik untuk pelaksanaan pemerintahan.

¹⁴⁵ Abdul Manan, dkk, "*Pelaksanaan Tugas...*", hal. 11

BAB EMPAT PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dan saran yang didasarkan pada temuan hasil penelitian adalah

1. Menurut peraturan perundang-undangan, peran dan fungsi DPRA dalam pembahasan RAPBA adalah DPRA hanya berwenang dalam fungsi anggaran untuk membahas dan menyetujui RAPBA yang diajukan oleh Kepala Daerah. Pelaksanaan fungsi anggaran DPRA dalam menyusun dan membahas RAPBA tidak dilakukan oleh seluruh alat kelengkapan DPRA tetapi terbatas hanya Badan Anggaran (Bagar). Namun penetapan APBA ditetapkan oleh DPRA dengan melibatkan seluruh anggota dalam rapat paripurna. Dalam pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA) tahun 2018, DPRA sudah menjalankan peran dan fungsinya sesuai dengan alur dan mekanisme yang berlaku dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peran dan fungsi DPRA dalam pembahasan RAPBA 2018 belum berjalan efektif karena adanya faktor yang terjadi di lingkup eksekutif daerah (Kepala Daerah dan Perangkatnya) berupa koordinasi yang kurang baik di internal SKPA dan hubungannya dengan TAPA dalam penyusunan dokumen. Di legislatif daerah (DPRA), persoalan yang terjadi adalah anggota DPRA belum terlibat secara maksimal dalam sejumlah pengambilan keputusan penting daerah, seperti masih kurangnya partisipasi anggota DPRA dalam kegiatan Musrenbang, tingkat kehadiran anggota DPRA dalam rapat-rapat Badan Anggaran juga masih kurang, akibatnya rapat-rapat tersebut terlambat dimulai dari jadwal yang sudah ditetapkan.

2. Terjadi keterlambatan pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh pada tahun 2018 karena DPRA tidak konsisten dalam menentukan jadwal persidangan rapat RAPBA 2018 sehingga jadwal yang ditentukan tidak sesuai dengan jadwal yang sudah direncanakan sebelumnya. Ada pula hal lain yang menyebabkan terjadinya keterlambatan RAPBA 2018 yaitu karena anggota DPRA meminta dana pokok-pokok pikiran (pokir) yang tak tanggung-tanggung, dana yang diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sebanyak Rp.1,7 Triliun. Sehingga pihak eksekutif dan TAPA harus mengevaluasi ulang dana yang diajukan oleh DPRA. Karena dana tersebut tidak boleh sembarangan diminta, ditakutkan ada penumpang gelap yang bermain di dalam DPRA. 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 antara keinginan dari eksekutif dan keinginan dari DPRA.

B. Saran

Berdasarkan pengkajian hasil penelitian di lapangan maka penulis bermaksud memberikan saran yang mudah-mudahan dapat bermanfaat bagi lembaga terkait maupun bagi peneliti-peneliti lain, yaitu sebagai berikut:

1. DPRA diharapkan selain mempertahankan aspirasi dari masyarakat, juga mempertimbangkan jadwal siklus penganggaran sehingga APBA dapat disahkan sesuai jadwal normal.
2. Pemerintah Aceh ke depan diharapkan membuka komunikasi yang lebih kuat dengan DPRA, sehingga usulan program baik berasal dari DPRA ataupun dari Pemerintah Aceh dapat tertampung dalam

APBA sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat bukan untuk kepentingan pribadi dan golongan.

3. Masyarakat agar lebih berpartisipasi dalam pembangunan dan aktif melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dan DPRA, agar pelaksanaan pembangunan dilakukan dengan penuh amanah dan berintegritas demi kesejahteraan masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*, Penerjemah Fadli Bahri, Jakarta: Darul Falah, 2006.
- Al-Aziz, Abd Al-Wahhab Abd, *Al-Syisyani, Huquq Al-Insan Wa Hurriyatuh Al-Assasiyah Fi Al-Nizam Al-Islam Wa Al-Nuzhum Al-Mu'ashirah*, Mathabi Al-Jami'iyah Al-Mulkiyyah, 1400 H/1980 M.
- Al-,Asqalani, Syihab al-Din Abu al-Fadl Ahmad ibn „Ali ibn Hajar. *Nuzhat al-Nazr Syarh} Nukhbah*. Mesir. al-Munawwarah. t.th. Ibn Hajar al-'Asqalani.
- al-Bukhari, Abu 'Abdillah Muhammad ibn Ismail, *al Jami' al-Sahih al-Musnad min Hadis Rasulillah Sallallahu 'alaihi wa Sallam wa Sunanihi wa Ayyamihi*, Kairo: al-Matba'ah al-Salafiyyah, 1403 H.
- al-Banjari, Rachmat Ramadhana, *Prophetic Leadership*, Yogyakarta: DIVA Press, 2008.
- Ali Bassam, Abdullah bin Abdurrahman bin Shalih, *Taisirul-Allam Syarh Umdatul-Ahkam*, Jeddah: Maktabah As-SAWady Lit-Tauzi", 1412/1992.
- al-Dimasyqi, 'Imad al-Din Abu al-Fida' Isma'il ibn Kasir, *Tafsir al-Qur'an al-Azim*, Kairo: Muassasah Qurtubah, 2000.
- al-Qusyairi, Muslim bin al-Hajjaj, *Terjemah Shahih Muslim Riyadhus Shalihin*,
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Anoraga, *Psikologi Kerja*, Jakarta : Rineka Cipta, 2009
- Bastian, Indra, *Akuntansi Sektor Publik*, Jakarta: Erlangga, 2006.
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.

- Estiningsih, Muji, *Fungsi Penganggaran DPRD*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2005.
- Gordon, Thomas, *Kepemimpinan yang Efektif*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994.
- Halim, Abdul dan M. Syam Kusufi. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat, 2013.
- Handoko, T. Hani, *Manajemen Edisi Kedua*, Yogyakarta: BPFE, 2003.
- Haris, Syamsudi, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2005.
- Haruman, Tendi, *Penyusunan Anggaran Perusahaan*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.
- Khallaf, Abd Al-Wahhab, *Al-Siyasah Al-Syar'iyah Aw Nizham Al-Dawlah Al-Islamiyah Fi Syu'un Al-Dusturiyyah Wa Al-Kharijiyyah Wa Al-Maliyah*, Al Qahirah: Mathaba'ah Al-Taquddum, 1397 H/1977 M.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia, 2009.
- Kuncoro, Mudrajad, *Otonomi Dan Pembangunan Daerah*, Jakarta: Erlangga, 2004.
- Mahendra, A.A.Oka, *Reformasi Pembangunan Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia*, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2006.
- Mardiasmo, *Akutansi Sektor Publik*. Yogyakarta: ANDI, 2002.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002.
- Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian, dan pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2001.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Grup, 2009.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

- Mustofa, Ahmad, *Ilmu Budaya Dasar*, Bandung: CV Pustaka Setia, 1999.
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Widiasarna Indonesia, 2007.
- Prasetyo, Teguh, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik Indonesia*, Yogyakarta: CV. Rajawali, 1985.
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Raja Persada, 2002.
- Soemantri, Sri, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981.
- Sunarno, Siswanto *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012
- Sunarta, Ahmad dan Syamsuddin Noor, *Himpunan Hadits Shahih Bukhari*, Jakarta: An-Nur, 2009.
- Supranto, Johannes, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2007.
- Syarif, Mujar Ibnu, Khamami Zada, *Fiqh Siyasah: Dokrin Dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008.
- Wasistono, Sadu dan Ondo Riyani, *Etika Hubungan Legislatif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Bandung: Fokus Media, 2003.
- Wibowo, Mungin Eddy, *Teknik Bimbingan dan Konseling*, Jakarta: Rineka Cipta, 1984.
- Widjaja, H.A.W., *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2005.
- Wulfam, I Ervianto, *Manajemen Proyek Konstruksi*, Yogyakarta: Andi Offset. 2005.
- Yani, Ahmad, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.

B. Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah..

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

C. Internet

<https://akurat.co/news/id-161036-read-hasil-pertemuan-banggar-dan-tapa-terkait-nasib-apba-2018>.

<http://id.wikipedia.org/wiki/Anggaran>

<http://www.budiansblog.blogspot.co.id/12/04/hakikat-legislasi.html>.

<http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/implementasi-peran-dan-fungsi-dprd.pdf>.

<http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/implementasi-peran-dan-fungsi-dprd.pdf>.

<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>, solo: 22 maret 2008.

<https://www.kompasiana.com/independentnews/selamat-pelaksanaan-musrenbang-rkpa-tahun-2018-bappeda-aceh>.

serambinews.com.

www.kanalaceh.com. /2015/11/20/ini-dampak-ketngamat-ekonomi/

D. Jurnal

Abdul Manan, dkk, *“Pelaksanaan Tugas dan Fungsi DPRA Dalam Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Aceh”*.

Bambang Iriana Djajaatmadja. 2006. *“Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Daerah”*.

Devi Palar dkk., *Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Manado*.

Fenny Silfia Putri, dkk, *“Pengaruh Personal Background, Political Background dan Pemahaman Anggota DPRA Tentang Pengelolaan Keuangan Aceh Terhadap Fungsi Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Legislatif di Pemerintah Aceh.”*

Mei Susanto, *Hak Budget DPR Dalam Pengelolaan Keuangan Negara (Budget Right In State Finance Management).*

E. Artikel

Achmad Fauzi, *“Fungsi pengawasan DPRD dalam mewujudkan pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik”.*

F. Tesis

Alamsyah, *Mekanisme Pengawasan APBD di Kabupaten Sleman.*

Siti Nur Rahma, *“Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros Mardiasmo”.*

G. Skripsi

Aulia Sobri Karim, *“pelaksanaan fungsi pengawasan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) kota salatiga terhadap kebijakan walikota salatiga tahun 2010”.*

Bagus Setiawan, *“Kedudukan DPD RI Dalam System Tata Negara Indonesia Perspektif Siyasa Dusturiyah”.*

Harum Qorinatul Zohri, *“Optimalisasi Peran Dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Peningkatan Otonomi Daerah Kabupaten Bojonegoro”.*

Muhammad Heru Waskita, *“Peran Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pemerintahan Daerah Di Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”.*

Nining Haslinda Zainal, *Analisi Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai pada Sekretariat Pemerintah Kota Makasar.*

H. Informan Yang Diwawancarai

Bardan Sahidi, anggota Komisi III DPRA periode 2014-2019

T. Dermawan, Sekretaris Daerah Aceh periode 2013-2019

Sulaiman Abda, Wakil Ketua I DPRA periode 2014-2019



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

Jl. Syeikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UIN AR-RANIRY BANDA ACEH
Nomor : 53/Un.08/FSH/PP.00.9/01/2020

T E N T A N G

PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA

- Menimbang : a. Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syari'ah dan Hukum, maka dipandang perlu menunjukkan pembimbing KKU Skripsi tersebut;
b. Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi.
- Mengingat : 1. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Operasional Pendidikan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
6. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri ;
7. Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS dilingkungan Departemen Agama RI;
8. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
9. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry;
10. Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;

M E M U T U S K A N

- Menetapkan :
P e r t a m a : Menunjuk Saudara (i) :
a. Prof.Dr. Iskandar Usman,MA Sebagai Pembimbing I
b. Yenny Sri Wahyuni,SH.,MH Sebagai Pembimbing II
untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa (i) :
N a m a : Teuku Raja Muda
N I M : 140105108
Prodi : Hukum Tata Negara/Siyasah
J u d u l : Peran dan Fungsi DPRA Dalam Pembahasan RAPBA (Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA Pada Tahun 2018)
- K e d u a : Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- K e t i g a : Pembiayaan akibat keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2020;
- K e e m p a t : Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.

Kutipan Surat Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di : Banda Aceh
Pada tanggal : 07 Januari 2020
Dekan,

/ Muhammad Siddiq



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Syeikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

Nomor : 5010/Un.08/FSH.I/12/2019

06 Desember 2019

Lampiran : -

Hal : Permohonan Kesiediaan Memberi Data

Kepada Yth.

1. Drs.H.T. Dermawan, MM
2. Drs. H. Sulaiman Abda, M.Si
- 3 KOMISI III DPRA

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Teuku Raja Muda
NIM : 140105108
Prodi / Semester : Hukum Tata Negara/ XI (Sebelas)
Alamat : Dusun Rawa Sakti Lr.7 Jeulingke

adalah benar mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh terdaftar pada Semester Ganjil Tahun Akademik 2019/2020, dan sedang menyusun Skripsi yang berjudul, "**Peran dan Fungsi DPRA dalam Pembahasan RAPBA (Studi Kasus Tentang Keterlambatan Pengesahan APBA pada Tahun 2018)**" maka kami mohon kepada Bapak/Ibu untuk dapat memberikan data-data serta penjelasan seperlunya yang berhubungan dengan Judul tersebut diatas.

Demikian, atas bantuan dan kerja sama yang baik kami haturkan terimakasih.





KOMISI III

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT ACEH

Jln. Daud Beureueh Banda Aceh ; 0651_32138 ; Fax. 0651_21638
email: komisi.iii.dpraceh@gmail.com

Nomor : 34/Kom-III/VI/2019
Lampiran : -
Sifat : Segera
Perihal : Surat Keterangan

Banda Aceh, 20 Mei 2019

Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas UIN Ar-Raniry
di -

Banda Aceh

1. Komisi III DPR Aceh, menerangkan bahwa :

Nama : Teuku Raja Muda

Nim : 140105108

Jurusan : Hukum Tata Negara Univ. UIN Ar-Raniry

Judul Skripsi : Peran dan Fungsi DPRA dalam Pembahasan APBA (study kasus
tentang Keterlambatan Pengesahan APBA pada Tahun 2016-2018)

2. Yang bersangkutan telah melakukan penelitian skripsi dengan melakukan wawancara bersama Anggota Dewan Komisi III DPR Aceh pada tanggal 13 Juni 2019.
3. Demikian kami sampaikan, terima kasih.

KOMISI III
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT ACEH
ANGGOTA


BARDAN SAHIDI

Daftar wawancara dengan wakil DPRA (tahun 2014-2019), Komisi III DPRA (tahun 2014-2019) yang membidangi keuangan dan investasi, dan Sekretaris Daerah (tahun 2013-2019).

Nama Narasumber	Sulaiman Abda
Jabatan	Wakil ketua DPRA (tahun 2014-2019)
Masa Wawancara	Banda Aceh, 7 Desember 2019

Pertanyaan:

1. Bagaimana hubungan antara Pemerintah Aceh dengan DPRA?
2. Bagaimana peran eksekutif terhadap proses pembahasan RAPBA 2018?
3. Bagaimana pelaksanaan peran dan fungsi pengawasan terhadap proses pembahasan RAPBA 2018?
4. Apa saja hambatan dalam pengawasan terhadap pembahasan RAPBA 2018?
5. Apa saja pencapaian yang sudah dilakukan dalam pengawasan terhadap pembahasan RAPBA 2018?
6. Bagaimana solusi yang dilakukan untuk menyelesaikan hambatan-hambatan dalam pengesahan RAPBA 2018?
7. Mengapa terjadi keterlambatan pengesahan anggaran pendapatan dan belanja aceh pada tahun 2018?
8. Apa saja yang menjadi faktor keterlambatan pembahasan RAPBA 2018?
9. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran?
10. Apakah keterlambatan RAPBA berhubungan dengan dana aspirasi yang diinginkan oleh legislatif dan eksekutif?
11. Bagaimana perbandingan antara pembahasan RAPBA 2018 dengan 2020?
12. Mengapa pembahasan RAPBA 2020 tidak terjadinya keterlambatan seperti tahun-tahun sebelumnya?

Daftar wawancara dengan wakil DPRA (tahun 2014-2019), Komisi III DPRA (tahun 2014-2019) yang membidangi keuangan dan investasi, dan Sekretaris Daerah (tahun 2013-2019).

Nama Narasumber	Bardan Sahidi
Jabatan	Komisi III DPRA (tahun 2014-2019)
Masa Wawancara	Banda Aceh, 13 Juni 2019

Pertanyaan:

1. Bagaimana hubungan antara Pemerintah Aceh dengan DPRA?
2. Bagaimana peran eksekutif terhadap proses pembahasan RAPBA 2018?
3. Bagaimana pelaksanaan peran dan fungsi pengawasan terhadap proses pembahasan RAPBA 2018?
4. Apa saja hambatan dalam pengawasan terhadap pembahasan RAPBA 2018?
5. Apa saja pencapaian yang sudah dilakukan dalam pengawasan terhadap pembahasan RAPBA 2018?
6. Bagaimana solusi yang dilakukan untuk menyelesaikan hambatan-hambatan dalam pengesahan RAPBA 2018?
7. Mengapa terjadi keterlambatan pengesahan anggaran pendapatan dan belanja aceh pada tahun 2018?
8. Apa saja yang menjadi faktor keterlambatan pembahasan RAPBA 2018?
9. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran?
10. Apakah keterlambatan RAPBA berhubungan dengan dana aspirasi yang diinginkan oleh legislatif dan eksekutif?
11. Bagaimana perbandingan antara pembahasan RAPBA 2018 dengan 2020?
12. Mengapa pembahasan RAPBA 2020 tidak terjadinya keterlambatan seperti tahun-tahun sebelumnya?

Daftar wawancara dengan wakil DPRA (tahun 2014-2019), Komisi III DPRA (tahun 2014-2019) yang membidangi keuangan dan investasi, dan Sekretaris Daerah (tahun 2013-2019).

Nama Narasumber	Dermawan
Jabatan	Sekretaris Daerah (tahun 2013-2019)
Masa Wawancara	Banda Aceh, 12 Desember 2019

Pertanyaan:

1. Bagaimana hubungan antara Pemerintah Aceh dengan DPRA?
2. Bagaimana peran eksekutif terhadap proses pembahasan RAPBA 2018?
3. Bagaimana pelaksanaan peran dan fungsi pengawasan terhadap proses pembahasan RAPBA 2018?
4. Apa saja hambatan dalam pengawasan terhadap pembahasan RAPBA 2018?
5. Apa saja pencapaian yang sudah dilakukan dalam pengawasan terhadap pembahasan RAPBA 2018?
6. Bagaimana solusi yang dilakukan untuk menyelesaikan hambatan-hambatan dalam pengesahan RAPBA 2018?
7. Mengapa terjadi keterlambatan pengesahan anggaran pendapatan dan belanja aceh pada tahun 2018?
8. Apa saja yang menjadi faktor keterlambatan pembahasan RAPBA 2018?
9. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran?
10. Apakah keterlambatan RAPBA berhubungan dengan dana aspirasi yang diinginkan oleh legislatif dan eksekutif?
11. Bagaimana perbandingan antara pembahasan RAPBA 2018 dengan 2020?
12. Mengapa pembahasan RAPBA 2020 tidak terjadinya keterlambatan seperti tahun-tahun sebelumnya?

DOKUMENTASI PENELITIAN



Wawancara dengan Bapak Sulaiman Abda (Wakil Ketua I DPRA 2014-2019)
Banda Aceh, 7 Desember 2019



Wawancara dengan Bapak T. Dermawan (Sekda Aceh 2013-2019)
Banda Aceh, 12 Desember 2019



Wawancara dengan Bapak Bardan Sahidi (anggota Komisi III DPRA 2014-2019)

Banda Aceh, 13 Juni 2019

