

PENA JUSTISIA

MEDIA KOMUNIKASI DAN KAJIAN HUKUM

HEGEMONI PEMIKIRAN HUKUM POSITIVISTIK : Otokritik atas Otentitas dan Kemiskinan Idiologis Ke-Indonesiaan

Khudzaiyah Dimiyati
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta
[1 - 7]

KEDUDUKAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM PENGELOLA GUDANG MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2011 TENTANG SISTEM RESI GUDANG

Sri Kuswinarni, Siti Zulaekha, Bayu Akhmad Faisal,
Sahda Sabila Wardhana
Fakultas Hukum Universitas Pekalongan

[8 - 29]

DIMENSI ETIK DALAM PENGEMBANGAN DAN PEMANFAATAN ILMU PENGETAHUAN

Murul Huda | Fakultas Hukum Universitas Pekalongan
[30 - 41]

KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM MENGANTISIPASI PERKEMBANGAN CYBER CRIME

Indung Wijayanto, Cahya Wulandari
Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
[42 - 53]

PENYELESAIAN PERKARA PIDANA MELALUI MEDIASI PENAL DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA, RCUHP DAN RCUHAP

Cahya Wulandari, S.H., M.Hum.
Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
[54 - 68]

REFLEKSI DAN RELEVANSI PEMIKIRAN FILSAFAT HUKUM BAGI PENGEMBANGAN ILMU HUKUM

A. Suharto | Fakultas Hukum Universitas Pekalongan
[69 - 86]

PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH YANG BERBASIS PADA KINERJA PERANGKAT DAERAH

Ichsan Syuhudi
Fakultas Hukum Universitas Pekalongan
[87 - 108]

Kajian Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 Tentang Pemberian ASI Eksklusif dalam Perspektif Perlindungan Anak

Yuniarti | Program Studi Kesehatan Masyarakat
Universitas Pekalongan
[109 - 123]

URGENSI MEMPERKUAT SEMANGAT KEBANGSAAN DALAM UPAYA MEMPERKOKOH PERSATUAN DAN KESATUAN BANGSA

LOSO | Fakultas Hukum Universitas Pekalongan
[124 - 134]

KONSEP HUKUM INDONESIA DI MASA SEKARANG

Sri Pujiningsih | Fakultas Hukum Universitas Pekalongan
[135 - 145]

MENEBAR PENGAJARAN KRITIS MENUJU ILMU HUKUM (PIDANA) YANG BERMARTABAT

Ali Masyhar | Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
[146 - 158]

PENA YUSTISIA | Volume 1 | No. 16 | Hlm. 1 - 158 | Juni 2014 | ISSN : 1412 - 6605

SUSUNAN PENGELOLA / REDAKSI PENA JUSTISIA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PEKALONGAN

- Penanggung Jawab Umum : Dekan Fakultas Hukum
- Pimpinan Redaksi : Dr. Aulia, SH. M.Hum
- Sekretaris Redaksi : 1. Sri Pujiningsih, SH. MH
2. Siti Zulaekhah, SH. MH
- Redaktur Pelaksana : 1. Yariyanto, SH., M.Hum
2. Ichsan Syuhudi, SH. MH.
- Editor Naskah : Siti As'adah H, SH., MH.
- Tata Usaha : Andang Harjanto, SE
- Mitra Bestari : 1. Prof. Dr. Agus Raharjo, SH. M.Hum
2. Dr. Kuart Pudji Prayitno
3. Prof. Dr. Supanto, SH., M.Hum
4. Prof. Dr. Harun, SH., MH.

Alamat Penyunting dan Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Pekalongan :
Jl. Sriwijaya No.3 Pekalongan Telepon (0285) 421096 Fax. (0285) 411495
E-mail : jurnal.penajustisia@gmail.com

DAFTAR ISI

HEGEMONI PEMIKIRAN HUKUM POSITIVISTIK : OTOKRITIK ATAS OTENTITAS DAN KEMISKINAN IDIOLOGIS KE-INDONESIAAN	[01 - 07]
KEDUDUKAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM PENGELOLA GUDANG MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2011 TENTANG SISTEM RESI GUDANG	[08 - 29]
DIMENSI ETIK DALAM PENGEMBANGAN DAN PEMANFAATAN ILMU PENGETAHUAN	[30 - 41]
KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM MENGANTISIPASI PERKEMBANGAN CYBER CRIME	[42 - 53]
PENYELESAIAN PERKARA PIDANA MELALUI MEDIASI PENAL DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA, RCUHP DAN RCUHAP	[54 - 68]
REFLEKSI DAN RELEVANSI PEMIKIRAN FILSAFAT HUKUM BAGI PENGEMBANGAN ILMU HUKUM	[69 - 86]
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH YANG BERBASIS PADA KINERJA PERANGKAT DAERAH	[87 - 108]
KAJIAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 33 TAHUN 2012 TENTANG PEMBERIAN ASI EKSKLUSIF DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN ANAK	[109 - 123]
URGENSI MEMPERKUAT SEMANGAT KEBANGSAAN DALAM UPAYA MEMPERKOKOH PERSATUAN DAN KESATUAN BANGSA	[124 - 134]
KONSEP HUKUM INDONESIA DI MASA SEKARANG	[135 - 145]
MENEBAR PENGAJARAN KRITIS MENUJU ILMU HUKUM (PIDANA) YANG BERMARTABAT	[146 - 158]

PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH YANG BERBASIS PADA KINERJA PERANGKAT DAERAH

Oleh: Ichsansyuhudi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Pekalongan

Xsansyuhud@gmail.com

Abstrak

Dalam penyusunan APBD harus lebih berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan publik sehingga dalam APBD harus menekankan pada tiga aspek pelayanan publik yaitu pelayanan administrasi kebutuhan dasar dan infrastruktur. Penekanan pada tiga aspek ini bukan hanya pada besarnya porsi anggaran melainkan juga luasnya manfaat dan partisipasi masyarakat sebagai wajib pajak dengan hak-hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang memadai.

Kata Kunci : Keuangan Daerah, APBD, Perangkat Daerah, Penganggaran Berbasis Kinerja

Pendahuluan

Dengan telah diundangkannya otonomi daerah yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang dirubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan suatu perubahan besar dan mendasar. Hal ini telah sesuai dengan amanat UUD 1945, Pemerintah Daerah yang mengatur dan menyusun sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹ Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dari pemerintah daerah, dimana pemerintah daerah memiliki otonomi yang lebih luas untuk mengelola sumber-sumber ekonomis daerah secara mandiri dan bertanggung jawab yang hasilnya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Transformasi paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas pemerintah daerah dalam rangka pengelolaan sumber-sumber ekonomis. Perubahan ini menuntut perlunya mekanisme akuntabilitas dari manajemen pemerintah daerah kepada masyarakat di daerah selaku pemberi mandat yang dalam pelaksanaan diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kompleksitas masalah terus meningkat dan beragam sehingga pemerintah pusat dan daerah perlu melakukan proses internalisasi tujuan reformasi dan pemenuhan hajat hidup masyarakat di masa depan. Ditinjau dari sudut pandang organisasi perangkat daerah dalam mengendalikan kompleksitas permasalahan internal dan eksternal dalam melayani kebutuhan dasar masyarakat tentu membutuhkan manajemen yang profesional. Salah satu alat bagi manajemen pelayanan publik yang dapat dikembangkan oleh daerah melalui kartu kerja berimbang atau *balanced score card* yang dipercayai mampu mengakomodir dinamika tuntutan masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik yang tidak hanya terhadap indikator kinerja keuangan saja, tetapi lebih kepada pendekatan manajemen strategi yang mentransformasi strategi jangka panjang ke dalam sistem manajemen melalui mekanisme proses internal organisasi, pengukuran keuangan dan kepuasan pelanggan. Sistem penilaian kinerja organisasi perangkat daerah menjadi sangat penting dengan timbulnya kesadaran, perlunya akuntabilitas yang mendorong para pengelola lembaga publik di daerah. Untuk mengetrapkan strategi peningkatan kualitas pelayanan publik oleh organisasi perangkat daerah diperlukan peran aktif pemerintah untuk memfasilitasi serta keterlibatan Asosiasi pemerintah daerah, konsultan, para pelaku ekonomi, akademisi dan masyarakat pada umumnya.

¹ Esmi Warassih, 2005, *APBD Yang Mensejahterakan Rakyat (perspektif filosofis, Kebijakan/Hukum, sosiologis)*, Semiloka Fakultas Hukum Unikal, Pekalongan

Permasalahan

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan : Bagaimanakah penyusunan APBD yang berbasis pada kinerja perangkat daerah?

Pembahasan

A. Penganggaran Berbasis Kinerja

Istilah penganggaran berbasis kinerja (performance budgetting) dalam keuangan negara Republik Indonesia disebutkan dalam Pasal 14 ayat (2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.² Fungsi-fungsi suatu sistem penganggaran secara umum adalah³ :

1. *Financial control of inputs*, ialah pengendalian terhadap masukan-masukan berupa belanja pegawai dan belanja barang.
2. *Manajemen of ongoing activities* ialah menggunakan informasi biaya aktivitas dan hasil-hasil guna mengevaluasi keberhasilan program
3. *Planning*, ialah sistem penganggaran dipergunakan untuk perencanaan masa yang akan datang dalam dua cara. Pertama, sistem anggaran mewajibkan setiap instansi menghitung berapa jumlah biaya yang dibutuhkan untuk program yang diusulkan dan jika mungkin mengaitkan biaya-biaya tersebut dengan tingkat aktivitas untuk selama beberapa tahun di masa mendatang Kedua, sistem anggaran mewajibkan kementerian negara/lembaga pengguna anggaran beserta unit-unitnya untuk menerapkan perencanaan strategis Selanjutnya, usulan anggaran penetapan anggaran dan pelaksanaannya harus selalu mengacu kepada rencana-rencana tersebut.
4. *Setting priorities*, ialah sistem penganggaran membantu dalam penentuan prioritas program dari instansi-instansi yang mengusulkan anggaran
5. *Accountability*, ialah sistem penganggaran dipergunakan untuk menginformasikan kualitas pencapaian sasaran strategis berdasarkan outcomes yang dicapai.

Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan dengan pendekatan kinerja membutuhkan adanya pengukuran kinerja dari setiap kegiatan atau program pemerintah daerah Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas dan pengambilan keputusan. Melalui pengukuran kinerja ini organisasi dapat memiliki dasar yang reasonable untuk mengambil keputusan sehingga keputusan dapat bersifat ekonomis, efisiensi dan efektif. Untuk dapat memperoleh suatu indikator kinerja yang baik, pemerintah daerah diharuskan memiliki program-program yang tertuang dalam rencana strategik sebagai instrumen pertanggungjawaban Rencana strategik berisi visi, misi, tujuan, sasaran serta strategi pencapaian tujuan dan sasaran dari pemerintah daerah. Atas dasar rencana strategi inilah pemerintah daerah dapat menyusun indikator kinerja pemerintah daerah.

Indikator kinerja yang disusun oleh pemerintah daerah memiliki beberapa fungsi, yaitu:

- a. Memperjelas tentang bentuk, berapa dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan. Kegiatan umumnya berjangka waktu tidak lebih dari satu tahun. Kejelasan tentang apa yang akan dilakukan dalam aktivitas organisasi dalam pencapaian visi misi organisasi akan terwakili melalui pendefinisian indikator kinerja merupakan ukuran tingkat pencapaian keberhasilan organisasi
- b. Menciptakan konsensus yang dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kebijakan/program/kegiatan dalam menilai kinerjanya karena indikator kinerja memberikan rambu-rambu pelaksanaan kegiatan sehingga setiap pihak memperoleh kesalahpahaman tentang tahapan dan kreteria dalam melaksanakan aktivitasnya.

² Bunyi Pasal 14 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003 yaitu Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai

³ W Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, blm 42-43

- c. Membangun dasar bagi pengukuran, analisis dan evaluasi kinerja organisasi atau unit kerja karena indikator kinerja akan menjadi pedoman bagi organisasi dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Memperhatikan fungsi-fungsi indikator kinerja tersebut maka elemen-warg penyenggaraan otonomi daerah dapat dijadikan indikator-indikator pengukuran kinerja pemerintah daerah.

Dalam merumuskan indikator kinerja perlu diperhatikan beberapa kriteria sebagai ukuran kinerja yang baik, yaitu:

- a. Relevan. Ukuran kinerja harus terkait dengan arah yang diinginkan oleh organisasi.
- b. Dapat menghindari pemberian insentif yang tidak perlu. Biasanya ukuran kinerja dikaitkan dengan target yang kadang-kadang tidak menginginkan peningkatan pelayanan public
- c. *Attributable*. Ukuran kinerja haruslah dapat memberikan ukuran tentang sesuatu yang memang menjadi tanggung jawab organisasi. Idealnya ukuran ini dapat mengindikasikan seberapa besar perubahan yang disebabkan oleh pelaksanaan tugas organisasi.
- d. Jelas. Ukuran kinerja harus dibuat sejelas mungkin dan tidak membingungkan, mudah dipahami dan mudah digunakan.
- e. Tepat waktu. Data yang disajikan sebaiknya tepat waktu sesuai dengan kemajuan kinerja dan dapat digunakan untuk memperbarui data yang ada.
- f. *Reliable*. Informasi kinerja harus akurat dan responsif terhadap perubahan yang terjadi, sehingga dapat memberikan makna yang berharga
- g. Dapat diperbandingkan baik dengan data tahun yang lalu maupun dengan program/kegiatan sejenis pada organisasi lain
- h. *Verifiable*. Setiap informasi kinerja hendaknya didukung dengan suatu database serta didokumentasikan dengan baik sehingga proses pengukurannya dapat ditelusuri keabsahannya.

Selain itu bahwa anggaran berbasis kinerja haruslah memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu⁴:

1. Kejelasan sasaran strategis
2. Pengembangan dan ketersediaan indikator kinerja, (*specific, measurable, attainable or achievable, result oriented and timebound: SMART*),
3. Keterkaitan yang jelas antara sasaran strategis dan indikator kinerja,
4. Kejelasan akuntabilitas kinerja dan laporan akuntabilitas kinerja yang lebih menekankan pada outcome.
5. Perlu perencanaan lebih awal guna mencapai konsensus,
6. Leadership untuk mempromosikan perubahan
7. Kehati-hatian dalam implementasi.

Selanjutnya, kondisi-kondisi yang diperlukan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah *pertama*, orientasi yang sama pada hasil (*similar orientation on result*), *kedua*, penerapan rencana kinerja tahunan (*annual performance plan*), *ketiga*, pengembangan indikator kinerja (*performance indicators*) dan *keempat*, sistem pengumpulan data kinerja (*performance data collection system*). Anggaran berbasis kinerja saat ini dinilai sebagai suatu pilihan sistem penganggaran yang mampu menstimulasi manajemen birokrasi yang mengacu pada prinsip efektivitas, mengefisienkan alokasi anggaran dalam pelaksanaan program/proyek dan pendanaan infrastruktur publik, menstimulasi keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan dan melakukan penghematan uang negara tanpa melalaikan prinsip-prinsip profesionalitas. Perwujudan good governance perlu didukung oleh prinsip-prinsip manajemen berbasis kinerja Prinsip-prinsip manajemen berbasis kinerja tersebut berupa penyediaan suatu pendekatan terstruktur dalam memfokuskan pada *strategic performance objectives*, penyediaan mekanisme yang secara akurat mampu melaporkan kinerja manajemen yang lebih tinggi atau kepada para stakeholder, pengikutsertaan semua pihak yang berkepentingan dalam perencanaan dan evaluasi kinerja, penyediaan mekanisme menghubungkan kinerja dengan pengeluaran anggaran, perwakilan cara yang *fair* untuk

⁴ W Riawan Tjandra, Op Cit, hlm 44

melakukan kegiatan, penyediaan kerangka akuntabilitas kinerja yang sempurna (lengkap) dan pembagian tanggung jawab untuk meningkatkan kinerja.

Proses pengukuran kinerja pada dasarnya merupakan suatu sistem perumusan, pengumpulan dan pengolahan data kinerja dengan menggunakan indikator-indikator kinerja yang telah ditetapkan. Hasil utama dari pengukuran kinerja ini adalah informasi kinerja yang dapat digunakan sebagai alat dalam mengatur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan visi dan misi organisasi. Informasi kinerja merupakan bukti mengenai kinerja yang dikumpulkan dan digunakan secara sistematis, yang berupa seperangkat indikator kinerja yang merujuk pada proses pencapaian suatu tujuan atau tugas dan fungsi. Bagi suatu program atau organisasi atau unit kerja, indikator kinerja dapat merupakan sumber daya yang digunakan (*input*) apa yang telah dilaksanakan (proses), apa yang dihasilkan (*output*) dan apa manfaat yang diperoleh (*outcome*).

Informasi kinerja bukanlah akhir dari perjalanan kinerja organisasi melainkan sebagai dasar bagi peningkatan program manajemen dan ini merupakan hal terpenting dalam sistem akuntabilitas. Informasi kinerja yang baik akan memberikan sinyal bagi pimpinan instansi pemerintah apakah program/kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai outcomes yang diharapkan telah dilaksanakan dengan ekonomis, efisien dan efektif,

Dalam kaitannya dengan peningkatan kualitas manajemen organisasi, ada beberapa manfaat yang dapat dipetik dari informasi kinerja yang baik yaitu : *pertama*, sebagai alat bantu manajemen dalam meningkatkan kualitas manajemen program dan kinerja melalui identifikasi kemana arah organisasi akan berjalan, bagaimana cara mencapainya, apakah organisasi menuju ke arah yang tepat dan apakah organisasi menggunakan seluruh sumber dayanya secara efisien dan efektif. Di sini informasi kinerja menjadi suatu media komunikasi bagi seluruh tingkatan manajemen guna memperoleh pemahaman yang sama tentang tujuan dari program/kegiatan. Informasi kinerja juga dapat memfasilitasi pengembangan strategi pencapaian tujuan/sasaran, bagaimana menyusun perencanaan, penetapan target, alokasi sumber daya, serta bagaimana penyampaian laporan yang mendukung operasi program dan akuntabilitas publik. *Kedua*, sebagai alat penerapan akuntabilitas. Organisasi bertanggungjawab kepada pemerintah, perwakilan masyarakat, masyarakat luas dan pihak-pihak terkait lainnya atas kinerja dari program-program kegiatannya. Agar dapat mencapai akuntabilitas yang tepat maka informasi kinerja yang digunakan haruslah cukup memadai untuk dapat mengukur dan melaporkan secara akurat pencapaian program/kegiatan. Oleh karena itu sasaran program, tujuan dan strategi harus dibuat dalam satu kerangka yang jelas agar dapat diukur dan dinilai secara tepat. *Ketiga*, sebagai alat untuk pelaporan. Laporan kinerja, khususnya laporan tahunan dan pernyataan anggaran harus seimbang, Laporan harus memberikan informasi yang jelas agar masyarakat dan stakeholder lainnya dapat memberikan penilaian sejujurnya. Organisasi dapat mencapai tujuan dan sasarnya. Laporan kinerja yang baik adalah laporan yang mencakup perkembangan kinerja dan perbandingan dari setiap periode.

Informasi kinerja yang dibutuhkan dalam suatu instansi pemerintah sangat beragam, Untuk membantu dan mengukur apa yang telah dilaksanakan oleh instansi pemerintah, aktivitas atau kegiatan dijabarkan ke dalam input, output dan Outcome. Input mencakup segala sumber daya yang digunakan sebagai kontribusi dalam menghasilkan produk atau jasa seperti tenaga kerja, dana, peralatan dan sebagainya. *Output* merupakan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi dan dimanfaatkan oleh customer seperti aset yang terbangun, jumlah layanan yang diberikan dan sebagainya. Sedangkan *outcome* adalah manfaat yang diterima langsung oleh customer atas produk/jasa yang dihasilkan oleh organisasi seperti penurunan angka kecelakaan, penurunan angka penderita sakit dan sebagainya. Idealnya *outcome* menjadi tujuan utama yang ingin diwujudkan oleh instansi pemerintah. Dengan demikian outcome ini menggambarkan pencapaian kinerja organisasi, namun demikian mengukur manfaat secara langsung ini sulit dilakukan sehingga kadang-kadang tidak bisa mengukur bagaimana input atau *output* dapat menghasilkan *outcome*. Manfaat dari produk / jasa yang diterima langsung oleh masyarakat juga sering sulit dibedakan jangka waktunya. Ada indikator turunan dari *outcome*, yaitu berupa *benefit* dan *impact*. Kedua indikator ini merupakan manfaat jangka panjang sehingga kemungkinan baru dapat diukur setelah melewati beberapa waktu.

B. Konsep Dasar Penyelenggaraan Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam hal sistem, prosedur, format dan struktur APBD yang berlaku selama ini kurang mampu mendukung tuntutan perubahan sehingga fore perencanaan APBD yang sistematis, terstruktur dan komprehensif. Adapun hal-hal yang perlu dipersiapkan dan dilakukan dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu⁵:

1. Harus mengandung nilai-nilai kewajaran anggaran atas beban kerja dan biaya terhadap setiap kegiatan dan hal ini dapat dilakukan melalui adanya standar analisa belanja (SAB).
2. Tolok ukur kinerjanya jelas dan sesuai kebutuhan aspirasi masyarakat karena didukung adanya standar kinerja
3. Terbentuknya standar biaya melalui sistem akuntansi keuangan daerah yang handal dan informatif sehingga masyarakat dapat mengakses informasi yang berkaitan dengan penggunaan keuangan daerah untuk mewujudkan transparansi keuangan daerah,
4. Perlu pembenahan dan perbaikan sistem serta mekanisme perencanaan pembangunan dan anggaran daerah dalam upaya merespon dan mengakomodir aspirasi kebutuhan masyarakat yang lebih berorientasi pada kepentingan publik,
5. Perubahan anggaran dari pendekatan Incremental dan Line Item Budget menjadi Anggaran kinerja (Performance Budget) yang menekankan kepada efisiensi dan efektifitas anggaran
6. dengan anggaran kinerja akan lebih terlihat wujud pertanggungjawaban pemerintah terhadap dana masyarakat yang dikelolanya

Disamping hal-hal yang sudah diuraikan tersebut di atas yang tidak kalah pentingnya dari proses adalah upaya untuk melakukan perbaikan pada proses pengendalian dan pengawasan anggaran. Pengawas dan pengendali anggaran tidak saja dilakukan pada akhir tahap proses anggaran tetapi harus dilakukan pada setiap tahap dalam proses anggaran tersebut, mulai dari perencanaan anggaran hingga evaluasi dan pelaporan anggaran, hal ini dimaksudkan agar setiap penyimpangan atau kesalahan yang terjadi se awal mungkin dapat dideteksi, sehingga lebih mudah dalam melakukan tindakan perbaikan atau penyesuaian. Oleh karena itu perencanaan APBD sesuai paradigma baru yaitu:

1. Berorientasi pada kepentingan publik,
2. Disusun berdasarkan pendekatan kinerja;
3. Kerdapat keterkaitan yang erat antara pengambil kebijaksanaan (decision marker) di DPR dengan perencanaan operasional oleh Pemerintah daerah dan penganggaran unit kerja dinas-dinas;
4. Terdapat upaya untuk mensinergikan hubungan antar APBD. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, Lembaga dan unit pengelolaan pelayanan dalam pengambilan kebijakan.

Adapun kinerja perencanaan anggaran yang berorientasi pada kinerja pada dasarnya melibatkan tiga elemen penting yang saling terkait dan terintegrasi yaitu masyarakat, DPRD dan Pemerintah Daerah. Berkaitan dengan adanya tuntutan terciptanya akuntabilitas publik maka DPRD memiliki peran dan kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya sesuai dengan paradigma baru yang berkembang saat ini. DPRD mempunyai posisi, tugas dan fungsi yang penting dalam perencanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Fungsi perencanaan hendaknya sudah dilakukan DPRD sejak proses penjarangan aspirasi masyarakat (Needs Assesment) hingga penetapan arah dan kebijaksanaan umum APBD serta penentuan strategis dan prioritas APBD.

Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan sesuai dengan tuntutan akan akuntabilitas publik. Untuk menjawab masalah ini maka dalam penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang tertuang dalam APBD hendaknya memperhatikan beberapa kondisi sebagai berikut:

⁵ Abu Sudjaksa, 2003, *Penyusunan Anggaran Kota Semarang*, Bappeda Kota Semarang

Pertama, APBD harus lebih berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan publik sehingga dalam APBD harus menekankan pada tiga aspek pelayanan publik yaitu pelayanan administrasi kebutuhan dasar dan infrastruktur. Penekanan pada tiga aspek ini bukan hanya pada besarnya porsi anggaran melainkan juga luasnya manfaat dan partisipasi masyarakat sebagai wajib pajak dengan hak-hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang memadai.

Kedua, APBD merupakan dana publik yang penggunaannya harus berorientasi pada kinerja yang baik (ekonomis, efisien dan efektif), APBD di era otonomi daerah harus memiliki dua ciri fundamental, yakni pada sisi anggaran pendapatan, kemandirian daerah harus tampak dengan adanya intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi pendapatan asli daerah (PAD) sesuai dengan potensi riil daerah. Sedang di sisi anggaran belanja harus dilakukan penghematan dan efisiensi belanja. Kebiasaan mark up yang selama ini sering dilakukan harus segera disingkirkan melalui rasionalisasi anggaran belanja. Jadi APBD seharusnya difokuskan pada aktivitas atau program yang benar-benar menjadi prioritas kebutuhan daerah serta menghasilkan sinergi antar sektor dan antar instansi.

Ketiga, penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah harus dilakukan berdasarkan prinsip transparansi dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan APBD Prinsip ini sangat penting untuk mendorong partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan, penyelenggaraan maupun pengawasan keuangan daerah

Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan. Melalui pendekatan kinerja ini maka jumlah anggaran suatu unit kerja akan setara dengan jumlah pelayanan yang dapat dilakukan oleh unit tersebut kepada masyarakat. Oleh karena biaya satuan setiap jenis kegiatan harus terstruktur maka bisa diukur pula tingkat efisiensi dan efektivitas setiap jenis pelayanan. Melalui pendekatan kinerja, APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang akan dicapai dalam satu tahun anggaran. Setiap unit kerja harus bisa merencanakan anggaran berdasarkan tugas pokok dan fungsi, tujuan dan sasaran tertentu yang disertai dengan indikator yang jelas dan terukur sehingga setiap jenjang dalam unit kerja akan mempunyai tanggung jawab yang jelas⁶. Anggaran kinerja menghubungkan dengan jelas setiap kegiatan dengan masukan, dengan keluaran dan dengan hasil yang jelas diharapkan dari setiap program kegiatan

Sistem penilaian kinerja yang lebih komprehensif tercermin dalam *balance scorecard*, yaitu pendekatan yang menterjemahkan visi dan strategi organisasi ke dalam tujuan dan pengukuran yang tangible. Pada pendekatan ini kinerja organisasi diukur melalui empat perspektif yaitu perspektif keuangan, customer, proses bisnis/intern serta proses pembelajaran dan pertumbuhan. Dalam pendekatan kinerja komprehensif ini kinerja pemerintah daerah diukur dari aspek-aspek keuangan (ekonomi), kepuasan pelanggan (masyarakat), kinerja operasi internal (efisiensi, efektivitas, kualitas jasa pelayanan dan exelency yang diukur melalui survey masyarakat pengguna).

C. Komponen Penting Dalam Penyusunan APBD Berdasarkan Pendekatan Kinerja.

Penjaringan masyarakat merupakan bagian integral dari upaya untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD yang merupakan misi utama dari otonomi daerah. Dalam proses penjaringan masyarakat, terdapat tiga elemen penting yang sangat berperan yaitu masyarakat, DPRD dan Pemerintah Daerah. Dimana masyarakat sebagai pemberi amanat keterlibatan dalam pembangunan antara lain melalui pemberian aspirasi dan usulan kegiatan. Usulan kegiatan tersebut berkaitan dan benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat dan bukan merupakan keinginan kelompok dan golongan tertentu saja. Dalam hal ini partisipasi masyarakat juga sangat diperlukan untuk mengoptimalkan percepatan target-target APBD yang telah ditetapkan sesuai aspirasi masyarakat. DPRD

⁶ Siti Nurhayati, 2005, Semiloka Penyusunan Pengelolaan dan Pengawasan APBD, FH UNIKAL Pekalongan, 2005

sebagai badan yang tugas utamanya melakukan penjaringan aspirasi masyarakat sekaligus memberikan legitimasi setiap langkah yang dilakukan Pemerintah Daerah agar mendapat kepercayaan dan dukungan penuh dari rakyat yang diwakilinya. Sedangkan pada tahap penyusunan APBD diharapkan pemerintah daerah dan DPRD sebagai wakil rakyat dapat cepat mengambil kesepakatan mengenai arah dan kebijakan umum APBD dari hasil aspirasi yang telah diseleksi. Pemerintah Daerah memiliki peran teknis untuk melaksanakan kesepakatan yang telah disepakati antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Fungsi teknis pemerintah daerah itu penting karena langsung berkaitan dengan kemungkinan terjadinya permasalahan dalam pencapaian target-target APBD yang ada. Dalam hal ini fungsi pemerintah daerah sebagai pelaksana teknis antara lain untuk meningkatkan dan mengembangkan sistem pengelolaan keuangan daerah agar dihasilkan pengelolaan keuangan daerah yang sesuai kebutuhan dan kondisi daerah, mengontrol dan mengendalikan target penerimaan dan pengeluaran sesuai APBD yang telah ditetapkan, serta untuk memberikan informasi tentang pengelolaan keuangan daerah secara lebih transparan dan dipercaya baik kepada DPRD, Pemerintah Pusat maupun masyarakat.

Instrumen yang dapat digunakan untuk memfasilitasi proses penjaringan masyarakat dilakukan secara aktif, pasif maupun reaktif. Proses penjaringan aspirasi masyarakat secara aktif dapat dilakukan melalui metode kuesioner baik terbuka maupun tertutup, metode pengamatan/observasi/survei dan dialog interaktif. Penjaringan aspirasi masyarakat secara pasif dapat dilakukan melalui kontak saran/leaflet, kotak pos, telepon bebas pulsa dan web site/internet. Sedangkan proses penjaringan masyarakat secara reaktif yaitu melalui hearing dan inspeksi mendadak (sidak).

D. Penentuan Arah dan Kebijakan Umum APBD

Arah dan kebijakan umum APBD merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan berbagai kegiatan pelayanan publik agar dapat mencapai tujuan dan sasaran secara aktif. Arah dan kebijakan umum APBD memuat komponen-komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diharapkan pada setiap bidang kewenangan pemerintah daerah yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Dengan terbentuknya arah dan kebijakan umum APBD maka pemerintah, DPRD dan masyarakat akan mengetahui ke arah mana dan pada bidang apa saja yang menjadi prioritas anggaran pada satu tahun anggaran tertentu. Hal penting yang harus tetap diperhatikan dalam penyusunan arah kebijakan umum APBD, pemerintah daerah harus tetap mempertimbangkan dokumen-dokumen pemerintah lainnya seperti rencana strategis daerah, hasil evaluasi kinerja pemerintah periode sebelumnya, pokok-pokok pikiran DPRD dan arahan dari pemerintah pusat. Arah dan kebijakan umum APBD yang disusun harus memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Dalam sistem anggaran kinerja, arah dan kebijakan umum APBD di samping merupakan instrumen perencanaan anggaran juga sebagai dasar untuk penilaian kinerja keuangan daerah.

Arah kebijakan umum APBD dapat disusun berdasarkan kriteria sebagai berikut: *pertama*, sesuai dengan visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang ditetapkan dalam rencana strategis daerah dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan oleh daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan daerah saat itu. *Kedua*, memuat arah yang diinginkan dan kebijakan umum yang disepakati sebagai pedoman penyusunan strategis dan prioritas APBD serta rencana APBD dalam satu tahun anggaran yang telah disusun dari hasil kesepakatan bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah. *Ketiga*, memberikan fleksibilitas untuk dijabarkan lebih lanjut dan memberikan peluang untuk pengembangan kreativitas bagi pelaksananya (eksekutif).

Dasar penyusunan arah dan kebijakan umum APBD yang dibuat oleh DPRD dan pemerintah daerah adalah:

- a. Arah dan kebijakan umum APBD pada dasarnya adalah rencana tahunan yang merupakan bagian dari rencana jangka menengah dan rencana jangka panjang yang dimuat dalam rencana strategis daerah atau dokumen perencanaan lainnya. Pemerintah daerah dan DPRD menggunakan renstra atau dokumen perencanaan lainnya sebagai dasar penyusunan APBD;
- b. Untuk mengantisipasi perubahan lingkungan, pemerintah daerah dan DPRD perlu melakukan penjaringan aspirasi masyarakat;

- c. Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD mempertimbangkan laporan historis yang memuat pencapaian kinerja pada tahun-tahun anggaran sebelumnya;
- d. Konsep awal arah dan kebijakan umum APBD dapat disusun berdasarkan pokok-pokok pikiran DPRD;
- e. Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD di setiap daerah harus mempertimbangkan pokok-pokok kebijakan pengelolaan keuangan daerah dari pemerintah atasan;
- f. Pemerintah daerah dan DPRD dapat melibatkan masyarakat pemerhati atau tenaga ahli untuk penyusunan konsep arah dan kebijakan APBD;
- g. Hasil kesepakatan mengenai arah dan kebijakan umum APBD selanjutnya dituangkan dalam suatu nota kesepakatan yang ditanda tangani bersama antara pemerintah daerah dan DPRD.

Selain proses penjaringan dan aspirasi masyarakat dan penentuan arah dan kebijakan umum APBD adalah penentuan strategi dan prioritas APBD. Prioritas diperlukan karena adanya keterbatasan sumber daya untuk mencapai arah dan kebijakan umum APBD. Strategi dan prioritas APBD merupakan perumusan kebijakan anggaran yang disusun berdasarkan arah dan kebijakan APBD

Dalam perumusan strategi secara umum perlu mempertimbangkan beberapa hal yaitu: keterkaitannya dengan pencapaian tingkat pelayanan yang diharapkan dalam arah dan kebijakan umum APBD, peluang dan tantangan daerah pada masa yang akan datang, aspek resiko dan manfaat dalam implementasinya, kondisi dan kemampuan daerah untuk melaksanakannya misalnya tentang kondisi dan perkembangan sosial daerah, analisis kebutuhan dan permintaan masyarakat, isu kritis dan permasalahan yang dihadapi oleh daerah, trend dan estimasi lingkungan eksternal dan internal serta garis besar kebijakan rencana strategis daerah. Oleh karena itu perlu mempertimbangkan keterkaitan. antara strategi dan pencapaian tujuan, resiko biaya dan manfaat dari setiap strategi, kapasitas organisasi untuk melaksanakan strategi, kendala yang mungkin dihadapi serta dampak akhir dari setiap strategi. Selain itu juga harus tetap berpedoman pada prinsip anggaran yang berkeadilan, efisien dan efektivitas berimbang dan defisit, disiplin serta transparansi dan akuntabilitas

Prioritas merupakan suatu upaya mendahulukan atau mengutamakan sesuatu dari pada yang lain. Prioritas adalah suatu proses dinamis dalam pembuatan keputusan atau tindakan yang saat ini dianggap paling penting dengan dukungan komitmen untuk melaksanakan keputusan tersebut. Penetapan prioritas tidak hanya mencakup keputusan apa yang penting untuk dilakukan, tetapi juga menentukan skala atau peringkat program atau kegiatan yang harus dilakukan lebih dahulu dibandingkan program atau kegiatan yang lain. Dalam penentuan prioritas mencakup: pemahaman terhadap situasi yang mendasari perlunya ditetapkan prioritas tersebut, perencanaan berbagai alternatif yang dapat dilaksanakan, identifikasi berbagai konsekuensi dari setiap alternatif yang akan dipilih serta pembuatan keputusan tindakan terbaik yang akan dilakukan. Selain itu dalam penentuan prioritas didasarkan atas pertimbangan beberapa aspek antara lain: skala dan bobot pelayanan masyarakat berdasarkan urgensi hasil dan jangkauannya dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat, kemampuan untuk mempelancar atau mempercepat pencapaian tingkat pencapaian dalam arah kebijakan umum APBD serta ketersediaan sumber daya, dana dan waktu untuk melaksanakan program atau kegiatan.

Penutup

Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan sesuai dengan tuntutan akan akuntabilitas publik. Untuk menjawab masalah ini maka dalam penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang tertuang dalam APBD hendaknya memerhatikan beberapa kondisi sebagai berikut:

Pertama, APBD harus lebih berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan publik sehingga dalam APBD harus menekankan pada tiga aspek pelayanan publik yaitu pelayanan administrasi kebutuhan dasar dan infrastruktur. Penekanan pada tiga aspek ini bukan hanya pada besarnya porsi anggaran melainkan juga luasnya manfaat dan partisipasi masyarakat sebagai wajib pajak dengan hak-hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang memadai.

Kedua, APBD merupakan dana publik yang penggunaannya harus berorientasi pada kinerja yang baik (ekonomis, efisien dan efektif). APBD di era otonomi daerah harus memiliki dua ciri fundamental, yakni pada sisi anggaran pendapatan, kemandirian daerah harus tampak dengan adanya intensifikasi, ekstensifikasi dan

diversifikasi pendapatan asli daerah (PAD) sesuai dengan potensi riil daerah. Sedang di sisi anggaran belanja harus dilakukan penghematan dan efisiensi belanja. Kebiasaan mark up yang selama ini sering dilakukan harus segera disingkirkan melalui rasionalisasi anggaran belanja. Jadi APBD seharusnya difokuskan pada aktivitas atau program yang benar-benar menjadi prioritas kebutuhan daerah serta menghasilkan sinergi antar sektor dan antar instansi.

Ketiga, penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah harus dilakukan berdasarkan prinsip transparansi dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan APBD. Prinsip ini sangat penting untuk mendorong partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan, penyelenggaraan maupun pengawasan keuangan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

W.Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006

Safri Nugraha, *Modul Hukum Anggaran Negara*, Fakultas Hukum UI, 2007

Bohari, *Hukum Keuangan Negara*, LPM UNHAS, Ujungpandang, 1986

Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, PT.Gramedia, Jakarta, 1986

Peraturan-Peraturan :

UU No.9 Tahun 1968 tentang Perbendaharaan Indonesia

UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah

UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Artikel:

Esmi Warassih, APBD Yang Mensejahterakan Rakyat (perspektif filosofis, Kebijakan Hukum, sosiologis) Fak Hukum UNIKAL Pekalongan, 2005

Siti Nurhayati, Penyusunan dan Pengelolaan APBD, FH Unikal Pkl, 2005

Abu Sudjkasa, Penyusunan Anggaran Kota Semarang, Bappeda Kota Semarang, 2003