

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Pustaka

##### 1. Peran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

###### a. Peran

Salah satu arti dari kata “peran” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (<http://kbbi.web.id/peran>, 30 Oktober 2016), adalah “perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat”.

Komarudin (1994, hal.768), menyatakan bahwa dari sudut pandang manajemen, menurut konsep peran meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen.
- b. Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status.
- c. Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata.
- d. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
- e. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat.

Levinson (sebagaimana dikutip Soekanto, 2009) juga mengatakan bahwa peranan mencakup tiga hal, antara lain:

- a. Norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.

- b. Apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

#### **b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Munandar (2001, hal. 3) menyatakan bahwa setidaknya ada empat unsur dari pengertian anggaran, yakni Rencana, Kegiatan Perusahaan atau Organisasi, Dinyatakan dalam Unit Moneter, dan Jangka Waktu Tertentu. Mengenai keempat unsur ini, menjelaskan sebagai berikut:

1. Rencana, yaitu suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas yang akan dilakukan. Anggaran merupakan suatu rencana yang mempunyai spesifikasi-spesifikasi khusus, seperti misalnya disusun secara sistematis, mencakup seluruh kegiatan perusahaan, dinyatakan dalam unit moneter.
2. Meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yaitu mencakup semua kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian-bagian yang ada dalam perusahaan. Secara garis besar kegiatan (fungsi) perusahaan dapat dikelompokkan menjadi lima kelompok, yaitu *marketing*, *producing*, *financing*, *administrating* dan *personnel*. Anggaran nantinya akan dijadikan sebagai pedoman kerja, sebagai alat pengkoordinasian kerja dan alat pengawasan kerja, maka anggaran harus mencakup seluruh kegiatan perusahaan.
3. Dinyatakan dalam unit moneter, yaitu unit yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan perusahaan yang beraneka ragam. Unit moneter ini sangat diperlukan mengingat bahwa masing-masing kegiatan perusahaan yang beraneka ragam tersebut sering mempunyai kesatuan unit yang berbeda-beda, seperti misalnya bahan mentah menggunakan kesatuan berat (kilogram dan sebagainya), kesatuan panjang (meter dan sebagainya), kesatuan luas (meter persegi dan sebagainya); kesatuan isi (liter dan sebagainya); tenaga kerja menggunakan kesatuan jam kerja atau kesatuan waktu (harian, mingguan, bulanan dan sebagainya).

4. Jangka waktu tertentu yang akan datang. Ini berarti bahwa apa yang dimuat di dalam anggaran adalah taksiran (*forecast*) tentang apa yang akan terjadi serta apa yang akan dilakukan di waktu yang akan datang.

Sebuah anggaran yang lengkap, yang terdiri dari rencana, kegiatan, jumlah uang, dan jangka waktu ini, dapat menjadi data, informasi, dan pengetahuan. John Samuel (sebagaimana dikutip oleh Fuady, et.al., 2002) menyatakan:

1. Anggaran akan berhenti sebagai data jika hanya diperlakukan sebagai kumpulan angka-angka dan dilihat sisi kuantitatifnya.
2. Anggaran akan bernilai informasi jika kita menggunakannya untuk memahami program-program tertentu dan kontekstualisasinya di masyarakat.
3. Jika kita, melalui anggaran mencoba mengenali relasi sosial-politik atau ideologis antar aktor yang berkepentingan dengannya, maka kita menjadikan anggaran sebagai sesuatu yang bernilai pengetahuan.

Inti dari definisi anggaran adalah rencana yang di dalamnya berisi tujuan dan sasaran organisasi, kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan, sumber daya yang ada dan yang dikeluarkan untuk melaksanakan kegiatan (dalam satuan moneter), dan jangka waktu tertentu. Demikian pula, kegiatan pertama yang menjadi kunci dari pengertian manajemen adalah perencanaan (*planning*).

Gunawan dan Yunita menyatakan bahwa aspek perencanaan dan pengendalian merupakan dua fungsi utama manajerial dalam dunia bisnis (Gunawan, et.al.,2011). Hal ini dipertegas oleh Justine (2006) yang menyatakan bahwa dua fungsi utama seorang manajer, yakni membuat perencanaan dan melakukan pengendalian.

Rencana sebagai kata kunci dari anggaran, dan perencanaan sebagai tugas pertama dari manajemen mempunyai hubungan. Anggaran dapat menjadi alat untuk membantu kegiatan perencanaan (*planning*), dan anggaran juga merupakan hasil dari kegiatan perencanaan itu sendiri.

Di satu sisi, evaluasi atas anggaran di masa lalu dapat menjadi alat bantu (bahan) yang berisi data, informasi, dan pengetahuan, untuk menyusun perencanaan organisasi di masa depan. Di sisi lain, anggaran merupakan hasil dari kegiatan perencanaan itu sendiri. Berbagai hal yang ada dalam perencanaan, disajikan secara sistematis dan formal dalam anggaran. Demikian akan berulang-ulang terus di mana di suatu waktu anggaran menjadi alat bantu kegiatan perencanaan dan di waktu yang lain anggaran menjadi hasil dari kegiatan perencanaan.

Keberadaan negara dapat dianggap sebagai sebuah organisasi besar. Negara didirikan tentu dengan tujuan. Contohnya, tujuan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana termuat dalam Aline IV Pembukaan UUD 1945 yakni untuk mewujudkan

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Sebagai sebuah organisasi, negara juga mempunyai manajemen. Pemerintah dapat dipandang sebagai struktur yang melaksanakan manajemen sebuah negara. Sebagai sebuah manajemen, pemerintah juga tentu menjalankan tugas-tugas manajemen seperti *planning*, *organizing*, *leading*, dan *controlling*.

Keseluruhan rencana pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas negara dapat dilihat dari anggarannya.

Anggaran yang dibuat oleh pemerintah disebut dengan istilah resmi yakni Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/D). APBN/D dapat diartikan sebagai keseluruhan hasil perencanaan pemerintah, yang dituangkan secara formal dan sistematis, yang berisi tujuan, sasaran, strategi, alokasi sumber daya, yang diukur dengan satuan moneter, untuk jangka waktu tertentu.

Berdasarkan nomenklatur Anggaran Pendapatan dan Belanja ini, maka APBN/D dapat dimengerti sebagai sebuah rencana keuangan, meskipun di dalam APBD tidak hanya melulu berisi data-data berupa angka uang.

Pasal 1 angka 8 UU Nomor 17 Tahun 2003 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemegang kekuasaan

pengelolaan keuangan negara ada di tangan Presiden, namun sebagian dari kekuasaan tersebut diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf c UU Nomor 17 Tahun 2003.

Rancangan APBD sebagai Rencana Keuangan ini disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan daerah.

Khusus mengenai Belanja, Pasal 16 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003 menentukan bahwa Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Rincian belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah.

Berdasarkan Penjabaran APBD yang ditetapkan oleh Kepala Daerah, dibuatlah Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD) yang berisi uraian yang lebih rinci mengenai sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan (Pasal 55 ayat (2) PP Nomor 58 Tahun 2005).

Isi dari DPA-SKPD ini merupakan sebuah dokumen yang lengkap, yang tidak hanya menyajikan informasi finansial namun juga meliputi keseluruhan hasil perencanaan, baik Rencana Kerja maupun Rencana Keuangan. DPA SKPD ini merupakan rincian yang telah dibuat dengan pengelompokan berdasarkan organisasi dan urusan yang

menjadi kewenangan SKPD tersebut. Dengan membaca DPA SKPD, maka kita akan mendapatkan informasi, data, dan pengetahuan mengenai keseluruhan sasaran, fungsi, program, kegiatan, biaya yang disiapkan, dan rencana penarikan dana. DPA SKPD ini merupakan dokumen yang lengkap mengenai Rencana Kerja dan Rencana Keuangan sebuah organisasi SKPD dalam jangka waktu satu tahun.

Keseluruhan perencanaan kerja dan perencanaan keuangan pemerintah daerah dapat dibaca secara ringkas di dalam DPA-SKPD, khususnya yang menjadi fungsi, tugas, dan tanggung jawab organisasi SKPD yang bersangkutan.

Salah satu makna dari kata “peran” adalah fungsi dari sesuatu. Fungsi dari APBD menurut Pasal 3 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003 yakni fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Fungsi otorisasi : mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi perencanaan : mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi pengawasan : mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan

penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Fungsi alokasi : mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi distribusi : mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Fungsi stabilisasi : mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

## 2. Meningkatkan Peran Serta Masyarakat

Arti kata “meningkatkan” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (<http://kbbi.web.id/tingkat>, 28 Desember 2016), adalah:

- a. menaikkan (derajat, taraf, dan sebagainya); mempertinggi; memperhebat (produksi dan sebagainya).
- b. mengangkat diri; memegahkan diri.

Berdasarkan definisi leksikal kata “meningkatkan” di atas, maka kata “meningkatkan” dimaknai sebuah kata kerja, yang menunjukkan suatu perbuatan atau tindakan untuk beralih dari suatu kondisi menuju suatu kondisi lain yang lebih (secara kualitas ataupun kuantitas) dari kondisi awal.

Kata “peran serta” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (<http://kbbi.web.id/peran+serta>, 4 Januari 2017) berarti: “ikut ambil bagian dalam suatu kegiatan; keikutsertaan secara aktif; partisipasi”. Kata “peran serta” ini dalam berbagai bidang digunakan untuk menyatakan keterlibatan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu hal atau kegiatan. Keterlibatan ini pun sering diganti dengan menggunakan sebuah kata serapan yakni “partisipasi”.

Kata “partisipasi” merupakan serapan dari bahasa Inggris.

Menurut Oxford Dictionaries (<https://en.oxforddictionaries.com/definition/participate>, 30 Desember 2016), *participate* berarti: “*be involved; take part*”. Sedangkan, kata *participation* (<https://en.oxforddictionaries.com/definition/participation>, 30 Desember 2016) berarti: “*The action of taking part in something*”.

Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dari masyarakat yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan. Di samping itu, partisipasi masyarakat juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan (Kurnia, et.al., 2007).

Berbagai bentuk partisipasi publik (dalam arti luas) dalam pemerintahan daerah berdasarkan pengalaman berbagai negara di dunia telah dijelaskan oleh Norton (sebagaimana dikutip Kurnia, et.al., 2007), yang berkisar pada pertama, referenda bagi isu-isu vital. Kedua,

melakukan *decentralization in cities* kepada unit-unit yang lebih kecil. Ketiga, konsultasi dan kerjasama dengan masyarakat. Keempat, partisipasi dalam bentuk sebagai *elected member* (anggota yang dipilih).

Peran serta atau partisipasi kini menjadi isu yang sangat penting dalam berbagai bidang, antara lain bidang sosial, politik, hukum, pemerintahan, dan lain-lain. Dalam konteks tesis ini, istilah peran serta atau partisipasi digunakan dalam bidang hukum dan pemerintahan, di mana salah satu fungsi pemerintah yakni membentuk hukum (peraturan).

Titik tolak dari penyusunan suatu Perda adalah efektivitas dan efisiensinya pada masyarakat. Dengan kata lain, penerapan suatu Perda harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengutamakan kepentingan golongan orang tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Penyusunan suatu peraturan perundang-undangan yang baik perlu menggunakan mekanisme Konsultasi Publik (KP). Melalui KP, suatu produk peraturan perundang-undangan termasuk Perda, diharapkan mampu mengintegrasikan sistem demokrasi perwakilan dengan demokrasi deliberatif (Tjandra, et.al., 2009).

Elemen-elemen yang terlibat dalam sebuah KP menurut Farhan, et.al (sebagaimana dikutip oleh Tjandra, et.al., 2009) sekurang-kurangnya terdiri atas:

- a. Pelaku atau subyek: pemerintah – warga negara;
- b. Bahan konsultasi: informasi, ide, rancangan kebijakan, data-data dan lainnya;
- c. Proses-proses: terbuka, deliberatif (berdasar musyawarah), partisipatif, komunikasi dialogis;
- d. Sifat relasi antarpelaku; setara dan kooperatif;
- e. Hasil-hasil: umpan balik, koreksi, perbaikan, perubahan-perubahan, dan kesepakatan bersama.

Lebih lanjut, Farhan, et.al (sebagaimana dikutip Tjandra,et.al., 2009) menyatakan bahwa partisipasi dalam konteks relasi antara pemerintah dan warga negara hendak menempatkan masyarakat pada posisi yang sebenarnya. Pertama, masyarakat bukanlah sebagai hamba (*client*) melainkan sebagai warga (*citizen*). Kedua, sebagai teman seajar (*partner*) pemerintah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. Ketiga, partisipasi bukanlah pemberian pemerintah tetapi sebagai hak warga negara. Keempat, masyarakat sebagai aktor atau subyek yang aktif menentukan kebijakan.

Talizuduhu Ndraha (sebagaimana dikutip oleh Kurnia, 2007) menyatakan bentuk-bentuk partisipasi di antaranya berupa sumbangan pemikiran, dalam bentuk materi, yang bersifat skill/keahlian, dan partisipasi dalam bentuk tenaga fisik.

Ketentuan tentang peran serta atau partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebar dalam berbagai peraturan. Salah

satunya adalah mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud antara lain dalam bentuk penyebarluasan informasi dan jenis-jenis kegiatan untuk peran serta masyarakat.

Pasal 92 UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa penyebarluasan Prolegda (disebut Propem Perda berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014) dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Propem Perda, penyusunan Ranperda, pembahasan Ranperda, hingga Pengundangan Perda. Penyebarluasan ini dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dimaksud dapat dilakukan melalui: rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Dari ketentuan di atas diketahui bahwa Undang-Undang menjamin adanya hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya Perda. Partisipasi dimaksud diberikan berupa partisipasi pikiran, yakni dengan memberikan masukan-masukan terkait dengan materi yang akan diatur dalam Perda. Dalam rangka

pemberian masukan tersebut maka pemerintah daerah berkewajiban menyebarluaskan Propem Perda dan Ranperda. Wadah untuk menyampaikan masukan dalam rangka partisipasi antara lain rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, dan lain-lain.

Salah satu hal yang cukup penting dalam rangka penyusunan Ranperda adalah Naskah Akademik. Penyusunan Naskah Akademik ini juga merupakan salah satu pintu masuk bagi partisipasi masyarakat. Urgensi Naskah Akademik dalam proses pembentukan Perda antara lain karena Naskah Akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan Perda, bahkan inisiatif penyusunan Naskah Akademik dapat berasal dari masyarakat. Dengan terlibatnya masyarakat, maka aspirasi-aspirasi masyarakat akan lebih terakomodasi. Peluang bagi partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Naskah Akademik, di mana tim penyusun akan menghimpun masukan-masukan dari masyarakat. Masukan-masukan ini dapat diperoleh melalui kegiatan seperti diskusi, seminar, lokakarya, dan lain-lain (Kurnia, et.al., 2007).

Kegiatan-kegiatan dalam proses penyusunan Naskah Akademik, dan juga dalam rangka keseluruhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 96 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 antara lain Rapat Dengar Pendapat Umum, Kunjungan Kerja, Sosialisasi, Lokakarya, Seminar, dan Diskusi. Masing-masing kegiatan tersebut tentu mempunyai karakteristik yang berbeda sehingga Undang-Undang menyebutkannya

secara terpisah dalam opsi-opsi. Opsi tersebut dapat dipilih salah satu atau kombinasi dari opsi-opsi tersebut.

Karakter dari masing-masing opsi kegiatan tersebut di atas kemudian menentukan apa saja yang perlu dipersiapkan dalam rangka melaksanakan kegiatan tersebut.

Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda, yakni:

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 10 Tahun 2004)

UU Nomor 10 Tahun 2004 merupakan UU pertama dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yang mengatur secara tegas tentang keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004, yang berbunyi sebagai berikut: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”.

Penjelasan Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan: “Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 32 Tahun 2004)

UU Nomor 32 Tahun 2004 meskipun mengatur tentang Pemerintahan Daerah, namun di dalamnya juga mengatur tentang salah satu kewenangan pemerintah daerah, yakni kewenangan membentuk Perda. Terkait dengan pembentukan Perda ini diatur juga hak masyarakat untuk berperan serta dalam proses pembentukan Perda. Hal ini diatur dalam Pasal 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda”.

Penjelasan Pasal 39 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan: Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD”.

3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah (Permendagri Nomor 16 Tahun 2006)

Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 adalah satu-satunya peraturan perundang-undangan yang diterbitkan untuk menjabarkan lebih lanjut UU Nomor 10 Tahun 2004 yang berkaitan dengan Perda. Namun, dalam Permendagri ini tidak diatur ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda.

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011)

UU Nomor 12 Tahun 2011 dibuat untuk menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004. Ada beberapa perubahan substantif dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 yang cukup berbeda dengan UU Nomor 10 Tahun 2004. Salah satu perbedaan itu adalah mengenai peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;
  - b. kunjungan kerja;
  - c. sosialisasi; dan/atau
  - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Penjelasan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 hanya dinyatakan cukup jelas.

Selain itu, Pasal 99 UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan: Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah  
(UU Nomor 23 Tahun 2014)

Pasal 237 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan:  
Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis  
dalam pembentukan Perda. Penjelasan Pasal ini pun hanya menyatakan  
cukup jelas.

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang  
Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri Nomor 80 Tahun  
2015)

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 mengatur tentang peran serta  
masyarakat dalam pembentukan Perda sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau  
tertulis dalam pembentukan perda, perkada, PB KDH dan/atau  
peraturan DPRD.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada  
ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;
  - b. kunjungan kerja;
  - c. sosialisasi; dan/atau
  - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang  
perseorangan atau kelompok orang yang dapat berperan serta aktif  
memberikan masukan atas substansi rancangan perda, perkada, PB  
KDH dan/atau peraturan DPRD.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan  
secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1),  
setiap rancangan perda, perkada, PB KDH dan/atau peraturan  
DPRD harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Praktek partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda di beberapa  
daerah masih menunjukkan kualitas dan kuantitas yang cukup rendah.

Mahendra, dalam penelitiannya menemukan bahwa salah satu permasalahan mendasar dalam proses pembentukan sebuah Perda adalah tidak/belum dilibatkannya secara maksimal peran serta masyarakat dalam pembentukannya, terutama dari kalangan akademisi (Mahendra, et.al., 2007).

Demikian pula Ibrahim (2008) dalam penelitiannya di beberapa daerah yakni Kota Probolinggo, Kota Madiun, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Blitar menemukan beberapa hal mengenai rendahnya partisipasi masyarakat.

Terkait dengan bentuk kegiatan untuk memberikan masukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, serta inovasi yang dilakukan oleh daerah, masing ada keragu-raguan tentang siapa yang harus melaksanakan kegiatan-kegiatan untuk partisipasi tersebut. Ketentuan Pasal 96 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak menentukan secara tegas mengenai pihak yang wajib menyelenggarakan kegiatan-kegiatan tersebut.

### **3. Pembentukan Perda**

Keberadaan Perda dalam sistem ketatanegaran Negara Kesatuan Republik Indonesia juga diatur dalam UUD 1945. Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 menetapkan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6)

UUD Tahun 1945 maka setiap daerah diberikan wewenang untuk membuat sendiri Perdanya.

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) tentang kewenangan pemerintahan daerah untuk membentuk Perda dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Beberapa peraturan perundang-undangan yang masih berlaku saat ini, yang mengatur kewenangan tersebut, yakni UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Nomor 23 Tahun 2011.

Perda merupakan salah satu jenis peraturan-perundang-undangan dalam hirarki berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Perda dalam hal ini dibagi dua, yakni Perda Provinsi dan Perda Kabupaten. Pengertian Perda Kabupaten/Kota adalah “Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Perda pada dasarnya adalah peraturan perundang-undangan atau dengan istilah lain sering disebut sebagai perundang-undangan. Secara resmi, definisi peraturan perundang-undangan termuat dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut: “Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Definisi di atas terdiri dari beberapa unsur peraturan perundang-undangan, yakni: Peraturan tertulis, Norma hukum, Mengikat secara

umum, Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, Melalui prosedur yang ditetapkan.

Unsur dari definisi peraturan perundang-undangan antara lain adalah peraturan tertulis yang berisi norma hukum. Norma hukum ini berisi ketentuan mengenai perintah, larangan, pengecualian, hak, kewajiban, dan sanksi mengenai sesuatu hal. Hal-hal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan ini dikenal sebagai materi muatan peraturan perundang-undangan.

Definisi pembentukan peraturan perundang-undangan secara resmi ditentukan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut: “Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Berdasarkan definisi di atas maka dapat diketahui bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan, yang di dalamnya meliputi 4 (empat) tahap, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan juga mengikuti tahapan-tahapan sebagaimana dimaksud di atas dalam pembentukannya.

Berdasarkan definisi dapat diketahui bahwa Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama dengan Kepala Daerah. Pembentukan

ini pun melalui beberapa tahapan yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

a. Perencanaan Perda

Perencanaan pembentukan Perda diatur dalam Pasal 32 sampai Pasal 39 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perencanaan pembentukan Perda dilakukan melalui sebuah Program Legislasi Daerah (yang telah berubah nama menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah atau Propem Perda, berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014), yang disusun oleh DPRD dan Pemerintah Daerah untuk masa satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Penyusunan dan penetapan Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Ranperda tentang APBD.

Penyusunan Propemperda antara DPRD dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Propem Perda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

Hasil penyusunan Propem Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah disepakati menjadi Propem Perda dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD untuk kemudian ditetapkan dengan Keputusan

DPRD. Namun, Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Gubernur dapat mengajukan Ranperda di luar Propem Perda:

- 1) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- 2) akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- 3) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Ranperda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Propem Perda, yang memuat program pembentukan Perda dengan judul Ranperda, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Ranperda yang meliputi:

- 1) latar belakang dan tujuan penyusunan;
- 2) sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3) pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- 4) jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Dalam penyusunan Propem Perda, penyusunan daftar Ranperda didasarkan atas:

- 1) perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- 2) rencana pembangunan daerah;
- 3) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- 4) aspirasi masyarakat daerah.

Pihak-pihak yang terlibat dan sangat berperan dalam perencanaan pembentukan Perda adalah alat kelengkapan DPRD yang menangani perundang-undangan (yakni Badan Pembentuk Peraturan Daerah atau Bapem Perda), dan oleh perangkat pemerintah daerah yang menangani bidang hukum (yakni Bagian Hukum Sekretariat Daerah).

Dalam kaitan dengan anggaran sebagai rencana kerja dan rencana keuangan, maka untuk mengetahui rencana kerja dan rencana keuangan pemerintah daerah mengenai pembentukan Perda, maka dapat dilihat pada DPA Sekretariat DPRD Kabupaten dan juga DPA Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten.

**b. Penyusunan**

Setelah perencanaan pembentukan Perda disetujui dan ditetapkan dalam Propem Perda dan kemudian dimasukkan dalam APBD, maka perencanaan tersebut sudah sah untuk dilaksanakan. Tahap selanjutnya setelah perencanaan Perda adalah tahap penyusunan Perda.

Ketentuan mengenai Penyusunan Perda diatur dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD atau Bupati, disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Ranperda mengenai: APBD; pencabutan Perda; atau perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Dari ketentuan ini dapat diketahui bahwa sebuah Perda ketika masih dalam bentuk rancangan, maka sudah disertai dengan Keterangan/Naskah Akademik mengenai Perda tersebut.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini adalah Bapem Perda DPRD yang dibantu oleh Sekretariat DPRD. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda yang berasal dari Bupati dikoordinasikan oleh bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Ranperda dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Ranperda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan

dengan surat pimpinan DPRD kepada Bupati. Ranperda yang telah disiapkan oleh Bupati disampaikan dengan surat pengantar Bupati kepada pimpinan DPRD.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Bupati menyampaikan Ranperda mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Ranperda yang disampaikan oleh DPRD dan Ranperda yang disampaikan oleh Bupati digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Dari ketentuan-ketentuan di atas, terdapat beberapa hal yang dilakukan dalam tahap penyusunan ini, yakni menyusun Naskah Akademis/ Keterangan; menyusun Ranperda; dan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Ranperda.

Pasal 1 angka 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa Naskah Akademis adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Ranperda sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Kurnia (2007) berpendapat bahwa Naskah Akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyusunan sebuah Rancangan Produk Hukum Daerah, khususnya Perda, karena dimuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan Perda bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistematis holistik dan futuristik dari berbagai aspek ilmu.

Kegiatan menyusun Ranperda adalah menyusun draft Perda yang telah dituangkan dalam bentuk pasal-pasal sesuai dengan ketentuan tentang teknik penyusunan Ranperda.

Kegiatan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Ranperda adalah suatu tahapan untuk:

- 1) Memastikan bahwa Ranperda yang disusun telah selaras dengan:
  - a) Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lain
  - b) Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan
- 2) Menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam Ranperda.

c. Pembahasan

Setelah Ranperda disusun berdasarkan Keterangan/Naskah Akademis dan dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi, tahapan selanjutnya adalah pembahasan.

Ketentuan tentang pembahasan Ranperda diatur dalam Pasal 75 dan 76 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pembahasan Ranperda dilakukan oleh DPRD Kabupaten bersama Bupati. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yang dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Kabupaten yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Ranperda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Kabupaten dan Bupati.

Ranperda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Kabupaten dan Bupati.

d. Penetapan

Setelah Ranperda dibahas bersama dan mendapat persetujuan bersama antara DPRD Kabupaten dan Bupati, maka selanjutnya Ranperda tersebut dapat ditetapkan atau disahkan menjadi Perda.

Ketentuan mengenai penetapan atau pengesahan ini diatur dalam Pasal 78 dan 79 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Ranperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten dan Bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian Ranperda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Ranperda ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Ranperda tersebut disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten dan Bupati. Dalam hal Ranperda tidak ditandatangani oleh Bupati dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Ranperda tersebut disetujui bersama, Ranperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

e. Pengundangan

Tahap selanjutnya adalah tahap pengundangan. Ketentuan mengenai pengundangan diatur dalam Pasal 86 dan 87 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

## **B. Landasan Teori**

### **1. Teori Anggaran Berbasis Kinerja**

Penganggaran dengan pendekatan kinerja mengutamakan mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan. Tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dirumuskan terlebih dahulu secara jelas, setelah itu baru jumlah biaya ditetapkan (Mahendra, et.al., 2007).

APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat sasaran sesuai fungsi belanja, standar pelayanan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan, bagian pendapatan APBD untuk belanja administrasi,

belanja operasi dan pemeliharaan dan belanja modal/pembangunan. Pada dasarnya, sistem penganggaran kinerja mencakup aktivitas penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

Lebih lanjut, Halim dan Iqbal mengatakan bahwa aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari pendekatan anggaran tradisional (*traditional budgeting*) ke pendekatan anggaran kinerja (*performance budgeting*). Anggaran kinerja adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi, efektivitas pelayanan kepada publik yang berorientasi kepada kepentingan publik (Halim, et.al.,2012).

Halim dan Iqbal juga menyatakan:

Aspek lain dari reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut diperlukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan harapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*). Paradigma anggaran dimaksud antara lain:

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk keseluruhan jenis pengeluaran dan pendapatan.
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money* (Halim, et.al.,2012, hal. 171-172).

Untuk dapat membuat APBD berbasis kinerja pemerintah daerah harus memiliki perencanaan strategik (Renstra). Renstra disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen di dalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut pemerintah daerah akan dapat mengukur kinerja keuangan yang tercermin dalam APBD.

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Penganggaran berbasis kinerja di antaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. Program pada Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan.

Elemen-elemen yang penting untuk diperhatikan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah:

1. Tujuan yang disepakati dan ukuran pencapaiannya.
2. Pengumpulan informasi yang sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya. Penyediaan informasi secara terus-menerus sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pemrograman, penganggaran, dan evaluasi.

Dalam rangka menyusun ABK perlu diperhatikan prinsip-prinsip penganggaran, aktivitas utama dalam penyusunan ABK, peranan legislatif, siklus perencanaan anggaran daerah, struktur APBD, dan penggunaan Analisis Standar Biaya.

Salah satu prinsip dalam penganggaran yakni bahwa penganggaran harus mewujudkan efisiensi, efektivitas, serta menggunakan pendekatan kinerja. Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan masyarakat.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau *input* yang telah ditetapkan. Selain itu harus

mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait (Halim, et.al., 2012).

Penerapan Anggaran Berdasarkan Kinerja memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja. Hal ini akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas (Halim, et.al., 2012).

Aktivitas utama dalam penyusunan ABK adalah mendapatkan data kuantitatif dan membuat keputusan penganggarnya. Proses mendapatkan data kuantitatif bertujuan untuk memperoleh informasi dan pengertian tentang berbagai program yang menghasilkan *output* dan *outcome* yang diharapkan. Perolehan dan penyajian data kuantitatif juga akan menjelaskan bagaimana manfaat setiap program bagi rencana strategis, sedangkan proses pengambilan keputusannya melibatkan setiap level dari manajemen pemerintahan. Pemilihan dan prioritas program yang akan dianggarkan tersebut akan sangat tergantung pada data tentang target kinerja yang diharapkan dapat dicapai (Halim, et.al., 2012).

Salah satu hal yang harus dipertimbangkan dalam penetapan belanja daerah adalah Analisa Standar Biaya (ASB). Alokasi belanja ke

dalam aktivitas untuk menghasilkan *output* seringkali tanpa alasan dan justifikasi yang kuat. ASB mendorong penetapan biaya dan pengalokasian anggaran kepada setiap aktivitas unit kerja menjadi lebih logis dan mendorong dicapainya efisiensi secara terus-menerus karena adanya perbandingan biaya per unit setiap *output* dan diperoleh praktik-praktik terbaik (*best practice*) dalam desain aktivitas (Halim, et.al., 2012).

Dalam rangka penyusunan analisis biaya diperlukan prosedur-prosedur yang dapat menjawab pertanyaan berikut:

- a. Berapa yang harus dibebankan kepada suatu pelayanan sehingga dapat menutupi semua biaya yang dikeluarkan untuk menyediakan pelayanan tersebut?
- b. Apakah lebih efektif jika kita mengontrakkan pelayanan kepada pihak luar daripada melaksanakan sendiri?
- c. Jika kita meningkatkan/menurunkan volume pelayanan, apa pengaruhnya pada biaya yang akan kita keluarkan? Biaya apa yang akan berubah dan berapa banyak perubahannya?
- d. Biaya pelayanan apa yang harus dibayar tahun ini bila dibandingkan dengan tahun selanjutnya? (Halim, et.al., 2012, hal. 180).

Ada enam langkah untuk penghitungan biaya-biaya *output/outcome*, antara lain: Menetapkan tujuan akuntansi biaya, Menetapkan *output* untuk dihitung biayanya, Menetapkan dasar biaya, Menetapkan proses alokasi (Halim, et.al., 2012).

Salah satu tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah dalam rangka mencapai efektivitas dan efisiensi. Untuk itu diperlukan adanya pengendalian pengeluaran daerah melalui perencanaan dan pengendalian aktivitas, yaitu dengan cara:

- a. Pemilihan aktivitas. Pemerintah daerah hendaknya memilih strategi yang memerlukan biaya terendah untuk mencapai tujuan pemerintah.
- b. Pengurangan aktivitas, yang dikurangi adalah aktivitas yang tidak menambah nilai bagi kesejahteraan masyarakat.
- c. Penghilangan aktivitas dan fungsi yang tidak menambah nilai bagi kesejahteraan masyarakat (Halim, et.al., 2012).

## **2. Teori Perundang-undangan**

Ada beberapa persyaratan agar suatu peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku yakni secara yuridis, sosiologis, dan filosofis (Soekanto, et.al., 1993).

Salah satu landasan atau kekuatan berlaku suatu peraturan perundang-undangan adalah landasan sosiologis, yang intinya adalah efektivitas kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Mengenai hal ini dikenal dua teori:

- 1) Teori Kekuasaan yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima atau pun tidak oleh warga-warga masyarakat;
- 2) Teori Pengakuan, yang berpangkal pada pendapat bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju.

Purbacaraka, et.al (sebagaimana dikutip oleh Chaidir,et.al., 2010) menyatakan bahwa salah satu asas yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan adalah bahwa undang-undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spirituil masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.

Vlies et.al (sebagaimana dikutip oleh Soeprpto, 2007) membagi asas dalam perundang-undangan menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas material antara lain meliputi:

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
- b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
- e. Asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

### 3. Teori Partisipasi

Inti dari ide tentang demokrasi menurut Abraham Lincoln (sebagaimana dikutip Hernawan, et.al., 2000) adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sehubungan dengan pemerintahan dari rakyat dan oleh rakyat itulah maka berkembang istilah peran serta (partisipasi) masyarakat. Sejalan dengan itu, Asshiddiqie (sebagaimana dikutip oleh Ibrahim, 2008) mengemukakan bahwa dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi adalah suatu konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karenanya rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Pemerintahan memiliki dua pengertian, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pengertian pemerintahan dalam arti luas dikemukakan oleh Volenhoven (sebagaimana dikutip Asshiddiqie, 2010), dibagi dalam empat fungsi atau kekuasaan (catur praja) yaitu pemerintahan dalam arti sempit (*berstuur*), polisi (*politie*), peradilan (*rechtspraak*) dan membuat peraturan (*regeling, wetgeving*).

Huntington, et.al (sebagaimana dikutip oleh Iza, 2010) mengatakan bahwa partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Sejalan dengan itu, Panjaitan (2010) mengatakan bahwa partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses

rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis.

Sehubungan dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan Perda terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu (Tjandra, et. al., 2009, hal. 43):

1. Akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu:
  - a. Hak akses informasi pasif
  - b. Hak informasi aktif.
2. Akses partisipasi dalam pengambilan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi:
  - a. Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.
  - b. Partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan.
  - c. Partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Akses terhadap keadilan (*access to justice*)
  - Menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*).
  - Sifat dasar dan peran serta adalah: Keterbukaan (*openness*), Transparansi (*transparency*).

Lebih lanjut, penguatan tri akses tersebut diyakini dapat mendorong terjadinya perubahan orientasi sikap dan perilaku birokrasi yang semula menjadi *service provider* menjadi *enabler*/fasilitator. Perwujudan tri akses tersebut dapat dilihat dalam bentuk (Tjandra, et.al., 2009, hal. 44):

- a. Turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri.
- b. Kesadaran bermasyarakat dan bernegara. Tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain
- c. Merespons dan bersikap kritis
- d. Penguatan posisi tawar.
- e. Sumber dan dasar motivasi serta inspirasi yg menjadi kekuatan pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah.

Habermas adalah seorang filsuf yang mempopulerkan teori demokrasi deliberatif. Menurut Hardiman (2009), istilah “deliberasi” berasal dari kata bahasa Latin *deliberatio* yang lalu di dalam bahasa Inggris menjadi *deliberation*. Istilah ini berarti “konsultasi”, “menimbang-nimbang”. Semua arti leksikal ini harus ditempatkan dalam konteks “publik” atau “kebersamaan secara politis”.

Lebih lanjut, Habermas (sebagaimana dikutip oleh Hardiman, 2009) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan memperluas perdebatan politis dalam parlemen ke masyarakat sipil. Seluruh warga negara berpartisipasi dalam wacana politis untuk mengambil keputusan politik bersama. Melalui radikalisasi konsep negara hukum klasik kedaulatan rakyat bergeser dari proses pengambilan keputusan di parlemen kepada proses partisipasi dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat bukanlah substansi yang membeku dalam perkumpulan para wakil rakyat, melainkan juga terdapat di berbagai forum warga negara, organisasi, non pemerintah, gerakan sosial atau singkatnya di mana pun diskursus tentang kepentingan bersama warga negara dilancarkan.

Mengacu pendapat Arenstein, disusun model yang dapat membantu untuk menilai tingkat partisipasi dalam suatu proses pembentukan kebijakan atau peraturan secara umum perundang-undangan/Perda (Ahmad, et.al., 2003). Secara umum ada tiga derajat partisipasi masyarakat, yakni: Tidak partisipatif (*Non participation*), Derajat

semu (*Degrees of tokenism*), dan Kekuatan masyarakat (*Degrees of citizen power*).

Derajat terbawah terdiri dari dua tingkat partisipasi, yaitu manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*). Dalam tingkat ini partisipasi hanya bertujuan untuk menata masyarakat dan mengobati luka yang timbul akibat dari kegagalan sistem dan mekanisme pemerintahan. Tidak ada niatan sedikit pun untuk melibatkan masyarakat dalam menyusun kegiatan atau program pemerintah. Derajat menengah (yang semu) terdiri dari tiga tingkat partisipasi, yaitu: pemberitahuan (*informing*); konsultasi (*consultation*); dan peredaman (*placation*). Dalam tahap ini sudah ada perluasan kadar partisipasi, masyarakat sudah bisa mendengar (tingkat pemberitahuan) dan didengar (tingkat konsultasi), namun tahap ini belum menyediakan jaminan yang jelas bagi masyarakat bahwa suara mereka diperhitungkan dalam penentuan hasil. Sedangkan pada tahap peredaman memang sudah memungkinkan masyarakat pada umumnya khususnya yang rentan untuk memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang penuh oleh pemegang kekuasaan. Derajat tertinggi terdiri dari tiga tingkat partisipasi, yakni kemitraan (*partnerships*), delegasi kekuasaan (*delegated power*), dan yang teratas adalah kendali masyarakat (*citizen control*). Dalam tahap ini partisipasi masyarakat termasuk yang rentan sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil, dan dampak kebijakan. Masyarakat sudah bisa bernegosiasi dengan penguasa

tradisional dalam posisi politik yang sejajar (tingkat kemitraan). Bahkan lebih jauh mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah dikuasai (tingkat delegasi kekuasaan). Pada tahap akhir partisipasi masyarakat telah sampai pada puncaknya, yaitu ketika masyarakat secara politik maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses, pembentukan, pelaksanaan, dan kebijakan tersebut (tingkat kendali masyarakat).

### **C. Batasan Konsep**

#### **1. Peran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Peran APBD adalah fungsi APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003, antara lain menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja, menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan, dan menjadi alat untuk mengurangi pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas.

#### **2. Meningkatkan Peran Serta Masyarakat**

Meningkatkan adalah tindakan untuk menaikkan kuantitas atau kualitas dari sesuatu. Dalam konteks tesis ini, meningkatkan adalah tindakan untuk menaikkan jumlah, jenis, dan peserta dalam kegiatan dalam rangka peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda.

Peran serta masyarakat atau partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam sesuatu hal. Dalam konteks tesis ini, peran

serta masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan Perda, yang mana kegiatannya difasilitasi oleh pemerintah daerah.

### 3. Pembentukan Perda

Pembentukan Perda adalah keseluruhan pembentukan Perda yang dimulai dari tahap Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan, dan Pengundangan. Dalam konteks tesis ini, proses pembentukan Perda yang dibahas adalah pada tahap penyusunan, yang dimulai dari penyiapan rancangan sampai dengan rancangan final sebelum dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

