



PERPUSTAKAAN

MUSEUM PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

Diterima

21 JUN 2004

Inventarisasi

53/MH/Hd.1/2005

Klasifikasi

: Rf 336.026 Jun 04

Selesai Diproses :



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

TESIS

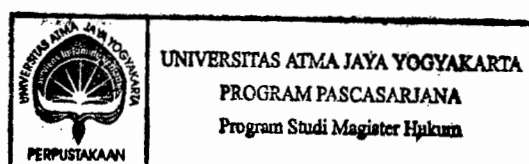
PENGARUH PENDEKATAN KINERJA DALAM
PENYUSUNAN APBD DI KABUPATEN KARANGANYAR
TAHUN 2003

oleh :

Sunarno

No. Mhs. : 01.779/PS/MIH

UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-SYARAT
GUNA MENCAPAI GELAR MAGISTER ILMU HUKUM
2004





UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

Tesis-Qmih 2004

TANDA PENGESAHAN TESIS

N a m a : Sunarno
Nomor Mahasiswa : 01.779/PS/MIH
Konsentrasi : Hukum Bisnis
Judul tesis : **PENGARUH PENDEKATAN KINERJA DALAM
PENYUSUNAN APBD DI KABUPATEN KARANGANYAR
TAHUN 2003**

Tanggal,

Pembimbing I,

Prof. Dr. F. Sugeng Istanto, SH.

Tanggal,

Pembimbing II,

Y. Hartono, SH., M.Hum.



Dr. MG. Endang Suliarni, Dra., SH., M.Hum.



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

Tp-140mih'2004

TESIS

**PENGARUH PENDEKATAN KINERJA DALAM
PENYUSUNAN APBD DI KABUPATEN
KARANGANYAR TAHUN 2003**

Dipersiapkan dan di susun oleh :

Sunarno

No. Mhs : 01.779/PS/MIH

Tesis ini telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji
pada tanggal : 19 Maret 2004

Dewan Penguji :

Prof. Dr. F. Sugeng Istanto, SH.
Ketua

Y. Hartono, SH., M.Hum.
Anggota

D. Krismantoro. SH., M.Hum
Anggota



PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini merupakan karya pribadi dan bukan merupakan kutipan atau duplikasi dari karya tulis yang telah sebelumnya ada. Semua yang tertulis baik berupa data teks, gambar, analisis, kesimpulan dan rekomendasi, kecuali yang telah secara tertulis diacu dalam tesis ini adalah murni karya saya dan merupakan hasil kerja pribadi.

Yogyakarta, 15 Maret 2004

(SUNARNO)

KATA PENGANTAR

Puji Tuhan, penulis telah menyelesaikan Tesis yang berjudul Pengaruh Pendekatan Kinerja Dalam Penyusunan APBD di Kabupaten Karanganyar Tahun 2003. Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana, Konsentrasi Hukum Bisnis, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

Penulis menyadari bahwa keberhasilan dalam penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bantuan, partisipasi, dukungan moral, dari berbagai pihak, termasuk doa dari isteri penulis. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya disertai doa semoga Tuhan melimpahkan berkat dan rahmat-Nya sesuai dengan jasa yang telah diberikan kepada penulis. Ucapan terima kasih ini disampaikan kepada :

1. Dr. E. F. Slamet S. Sawarno, MBA., Rektor Universitas Atmajaya Yogyakarta.
2. Dr. J. Sukmawati Sukamulja, MM., Direktur Program Pascasarjana Universitas Atmajaya Yogyakarta.
3. Dr. Endang Sumiarni, Dra., SH., M.Hum., Ketua Program Magister Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta.
4. KRMH. Budi Maknawi, SH. CN. MBA. MM., Rektor Universitas Slamet Riyadi Surakarta.
5. Prof. Dr. F. Sugeng Istanto, SH., sebagai Pembimbing Pertama.
6. Y. Hartono, SH. M.Hum., sebagai Pembimbing Kedua.
7. Teguh Prasetya, SH. M.Si., sebagai Dekan Fakultas Hukum.
8. Sudarmanto, SH., Staf Sekretariat DPRD Kabupaten Karanganyar.

9. Sri Wijono, Ketua LSM Kasih Anak Sejati di Karanganyar.
10. Widodo, Staf Bappeda Kabupaten Karanganyar.
11. Pujiyanto, SE., Staf Keuangan Kabupaten Karanganyar.

Penulis menyadari, bahwa penyusunan tesis masih jauh dari sempurna, karena disamping dangkalnya daya pikir penulis, juga karena kurangnya data yang relevan dengan pokok permasalahan. Namun demikian, penulis berharap mudah-mudahan tesis ini dapat dipakai sebagai pembanding dengan Tesis di wilayah lain dalam pokok masalah yang sama.

Akhirnya penulis berharap mudah-mudahan Tesis ini berguna bagi semua pihak. Atas perhatiannya, penulis mengucapkan terima kasih.

Surakarta, Februari 2004

Penulis

Sunarno

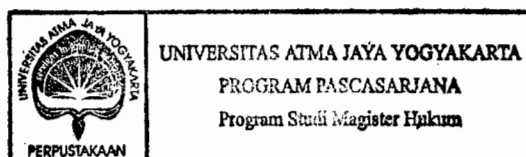
DAFTAR ISI

Haïaman

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN UJIAN TESIS.....	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
INTISARI.....	x
ABSTRACT.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xii
LAMPIRAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Permasalahan.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Sistematika Penulisan.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
A. Keaslian Penelitian.....	9
B. Anggaran.....	22
C. Pendekatan Kinerja.....	32
D. Proses Penyusunan APBD.....	44

BAB III	CARA PENELITIAN.....	49
	A. Jenis Penelitian	49
	B. Data yang Dicari	49
	C. Cara Cari Data	50
	D. Cara Menganalisa Data.....	51
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	53
	A. Pendekatan kinerja.....	53
	1. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Didasarkan pada APBD (UU Nomor 22 Tahun 1999)	53
	2. Penyusunan APBD Berdasarkan Pendekatan kinerja.....	54
	a. Dasar Hukum pendekatan kinerja	54
	b. Persyaratan Penyusunan APBD	62
	1) Persyaratan Materiil APBD.....	62
	a) Standar Analisa Belanja	64
	b) Tolok Ukur Kinerja	66
	c) Standar Biaya.....	67
	2) Persyaratan Prosedural Penyusunan APBD	68
	a) Penyusunan Rancangan Anggaran Unit Kerja	68
	b) Penyusunan Rancangan APBD	70
	B. Penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar	71
	1. Prosedur Penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003	71
	2. Isi APBD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003	75
	C. Pendekatan Kinerja Dalam Penyusunan Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003	77
	1. Prosedur Penyusunannya.....	78
	a. Penyusunan Rancangan Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003.....	78

b. Penyusunan Rancangan APBD Kabupaten Karanganyar c.q. Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003	82
2. Besarnya Uang yang Ditetapkan Peraturan Perundang-undangan Daerah dan Kenyataan yang Ditetapkan Dalam Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003.....	85
a. PP Nomor 110 Tahun 2000 Sebagai SAB.....	85
b. Fungsi Pengawasan Sebagai Tolok Ukur Kinerja DPRD	92
BAB V KESIMPULAN	94
DAFTAR PUSTAKA	



INTISARI

Menurut pasal 8 PP Nomor 5 Tahun 2000 dinyatakan bahwa APBD disusun dengan menggunakan pendekatan kinerja. Khususnya untuk Anggaran Belanja DPRD harus berpedoman juga pada PP Nomor 110 Tahun 2000. dalam lampiran VIII Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 diuraikan bahwa pada prinsipnya pendekatan kinerja yang digunakan dalam penyusunan APBD ialah bahwa setiap alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan yang diharapkan dapat dicapai. Selanjutnya untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah dikembangkan (a) Standar Analisa Belanja, (b) Tolok Ukur Kinerja, (c) Standar Biaya. Sedangkan untuk penyusunan rancangan APBD dengan pendekatan kinerja mencakup dua hal, yaitu : (a) Penyusunan Rancangan Anggaran setiap unit Organisasi Perangkat Daerah dan (b) Penyusunan Rancangan APBD Pemerintah Daerah oleh Tim Anggaran Eksekutif. Oleh karena Anggaran DPRD merupakan bagian dari APBD, maka penyusunan Anggaran DPRD juga menggunakan pendekatan kinerja. Meskipun sudah diatur secara terperinci, namun pendekatan namun kenyataannya, dana yang yang dianggarkan banyak yang belum sesuai dengan pendekatan kinerja sehingga menimbulkan kontroversi. Hal yang demikian ini akan menimbulkan keresahan dalam masyarakat yang ujungnya tidak mendukung suasana yang kondusif terhadap pembangunan daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka penelitian ini hendak membahas permasalahan : Bagaimanakah pengaruh pendekatan kinerja terhadap penyusunan APBD di Kabupaten Karanganyar Tahun 2003.

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan pengaruh pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003, khususnya Anggaran Belanja DPRD.
2. Mengevaluasi pengaruh pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003, khususnya Anggaran Belanja DPRD.

Jenis penelitian dalam tesis ini adalah normatif dan cara yang digunakan dalam pengumpulan data dengan studi pustaka dan lapangan. Setelah data terkumpul kemudian dianalisa dengan menggunakan metode analisa kualitatif, proses berpikir menggunakan penalaran deduksi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendekatan kinerja belum secara sempurna dapat mempengaruhi penyusunan Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003. Hal ini disebabkan disamping anggaran Belanja termasuk Belanja Tidak Langsung juga karena para anggota DPRD sudah lupa keberadaannya dalam mewakili rakyat. Dalam penyusunan Anggaran Belanja Keuangan tidak memperhatikan rambu-rambu yang ditunjukkan oleh sistem pendekatan kinerja, sehingga terjadi : (a) Anggaran melebihi dari ketentuan dari peraturan perundang-undangan, (b) Adanya dobel anggaran, dan (c) Anggaran tidak teranggarkan.

ABSTRACT

According to article 8 PP Number 5 Year 2000, APBD is arranged based on performance approach. Special for DPRD's expenditure budget, it is also guided by PP Number 110 Year 2000. In the attachment VIII Kepmendagri Number 29 Year 2002, it is stated that performance approach means that any cost allocation must be binded with suggested service level. To asses local financial performance it is developed (a) expenditure analysis standard, (b) performance standard, and (c) cost standard. Whereas to arrange APBD with performance approach, it consist of two variables, i.e. : (a) budget arrangement for each regional organization, and (b) budget arrangement for APBD regional government by executive budget team. Because DPRD's budget is an element of AAPBD, terhadap arrangement of DPRD budget is also using performance approach. Although it is ruled rigidly, the fund, which is budgeted, is not accordance with the performance approach so it triggered controversial. Such a thing will create unrest in the society and in turn it is not support the conducive situation toward regional development.

In accordance with the problem mentioned above, this research will examine the effect of performance approach on the APBD arrangement in Karanganyar region year 2003.

The aims of this research are :

1. To describe the effect of performance approach in the arrangement of APBD of Karanganyar region year 2003, especially on DPRD's expenditure budget.
2. To evaluate the effect of performance approach in the arrangement of APBD of Karanganyar region year 2003, especially on DPRD's expenditure budget.

The type of research in this thesis is normative and data are collected by literature study and observation. Then they are analysed by using qualitative analysis. Deductive reasoning is utilized in the mind process.

The result shows that performance approach is not perfectly affect DPRD's expenditure budget of Karanganyar region year 2003. This is because, not only the expenditure budget is the indirect expenditure but also the legislation members are forget of their existence to represent people. The arrangement of expenditure budget ignores aspect of performance approach such as (1) budget supersede the rule, (b) double budget, and (c) the unbudgeted budget.

DAFTAR TABEL

TABEL	HALAMAN
2.1. PERBANDINGAN PAD TERHADAP BELANJA RUTIN APBD KOTA MADIA DATI II SURAKARTA.....	13
2.2. PERKEMBANGAN KONTRIBUSI PAJAK DAERAH TERHADAP PAD DAN APBD KABUPATEN BANJAR TAHUN ANGGARAN 1995/1996 – 1999/2000.....	15
2.3. PERKEMBANGAN KONTRIBUSI RETRIBUSI DAERAH TERHADAP PAD DAN APBD KABUPATEN BANJAR TAHUN ANGGARAN 1995/1996 – 1999/2000.....	16
2.4. PERKEMBANGAN DAN KONTRIBUSI PAD TERHADAP APBD KABUPATEN BANJAR TAHUN ANGGARAN 1995/1996 – 1999/2000 ..	17
2.5. PERTUMBUHAN, PERANAN RATA-RATA PAJAK, RETRIBUSI DAERAH TERHADAP PAD DAN APBD SERTA PAD TERHADAP APBD TAHUN ANGGARAN 1995/1996 – 1999/2000	18
2.6. PERBANDINGAN PAJAK HOTEL DAN RESTORAN DENGAN PAJAK DAERAH DI KOTA BUKIT TINGGI TAHUN 1995 – 2000	21
2.7. CONTOH VARIABEL KUNCI	36
2.8. CONTOH PENGEMBANGAN INDIKATOR KERJA	37
2.9. INDIKATOR KINERJA DEPARTEMEN KESEHATAN.....	39
2.10. PERENCANAAN STRATEGI TERHADAP PERENCANAAN ANGGARAN DAERAH	40

LAMPIRAN

- Lampiran 1. Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Berdasar PP Nomor 110 Tahun 2000
- Lampiran 2. Biaya Kegiatan DPRD Kabupaten / Kota Berdasar PP Nomor 110 Tahun 2000
- Lampiran 3. Contoh Arah dan Kebijakan Umum APBD
- Lampiran 4. Contoh Rumusan Strategi dan Prioritas APBD
- Lampiran 5. Contoh Standar Analisa Belanja
- Lampiran 6. Contoh Standar Biaya
- Lampiran 7. Contoh Rencana Anggaran Satuan Kerja
- Lampiran 8. Susunan Personalia PRT DPRD
- Lampiran 9. Susunan Personalia Tim Anggaran Eksekutif
- Lampiran 10. Anggaran Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan
- Lampiran 11. Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar