

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Pada tanggal 1 Januari 2001, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mulai diberlakukan¹⁾. Menurut penjelasannya Undang-undang ini disebut undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, karena undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintah Daerah, yang lebih mengutamakan asas desentralisasi. Susunan Pemerintahan Daerah meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu, hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi pengawasan. Salah satu hak DPRD tersebut adalah hak menentukan Anggaran Belanja DPRD.

Hak DPRD untuk menentukan Anggaran Belanja DPRD merupakan suatu yang baru, sebab hak ini belum pernah diatur pada undang-undang sebelumnya.²⁾ Hak tersebut diatur dalam pasal 19 ayat (1) yang menyatakan bahwa “DPRD mempunyai hak menentukan Anggaran Belanja DPRD”. Menurut Bagir Manan, sebelum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disahkan, hak DPRD yang berhubungan dengan anggaran adalah hak budget. Pada dasarnya, hak budget adalah hak pengawasan bukan anggaran DPRD³⁾. Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun

¹⁾ HAW. Widjaja, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2002) hlm. 41.

²⁾ H. Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2002) hlm. 122.

³⁾ Ibid., hlm. 87.

1999 dijelaskan bahwa anggaran Pemerintah dan DPRD dibiayai dari APBD yang penyusunan, perubahan dan perhitungannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah". Hal ini dinyatakan dalam pasal 78 "Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah", dan pada pasal 86 ayat (4) "Pedoman tentang penyusunan, perubahan, dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah". Sebagai kelanjutan untuk melaksanakan ketentuan pasal 86 tersebut maka Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dan untuk melaksanakan pasal 78 maka Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut PP Nomor 105 Tahun 2000 pada pasal 8 juncto pasal 20 dinyatakan bahwa "APBD disusun dengan pendekatan kinerja". APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Sesuai dengan pendekatan kinerja yang digunakan dalam penyusunan APBD, setiap alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atau hasil yang diharapkan dapat dicapai. Kinerja Pemerintah Daerah dapat diukur melalui evaluasi terhadap pelaksanaan APBD. Selanjutnya untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah dikembangkan standar analisa belanja tolok ukur kinerja dan standar biaya.

Berdasarkan pasal 14 ayat (4) PP Nomor 105 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa "Pedoman tentang pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan Keuangan Daerah serta tata cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha Keuangan Daerah dan penyusunan perhitungan ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah" maka Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Keputusan Menteri

Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Menurut pasal 17 ayat (2) juncto pasal 22 ayat (4) dan (5) Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas dinyatakan bahwa penyusunan arah dan kebijakan umum APBD diawali dengan penjarangan aspirasi masyarakat, berpedoman pada rencana strategis daerah dan atau dokumen perencanaan daerah lainnya yang ditetapkan oleh Daerah, serta Pokok-pokok Kebijaksanaan Nasional di bidang Keuangan Daerah dan Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya, agar RAPBD sesuai dengan hakekatnya yaitu merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan Otonomi Daerah, maka sebelum rancangan Peraturan Daerah tentang APBD beserta lampirannya disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk dimintakan persetujuan, DPRD mensosialisasikan RAPBD kepada masyarakat untuk mendapatkan masukan. Masukan dari masyarakat atas rancangan daerah tentang APBD didokumentasikan dan dilampirkan pada Peraturan Daerah tentang APBD.

Khusus kedudukan Keuangan DPRD diatur dalam PP Nomor 110 Tahun 2000. Dalam PP tersebut diatur tentang : (1) Penghasilan tetap Pimpinan dan anggota DPRD, (2) Tunjangan Panitia, (3) Tunjangan Kesejahteraan, (4) Biaya Kegiatan DPRD, serta (5) Pengelolaan Keuangan. Dalam ketentuan Penutup yaitu pada pasal 20 dinyatakan bahwa "Peraturan tata tertib DPRD yang mengatur tentang Keuangan DPRD yang telah dibuat, disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah ini".

Peraturan-peraturan tersebut di atas, yaitu PP Nomor 105 Tahun 2000, PP Nomor 110 Tahun 2000, serta Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah maupun DPRD. Sistem anggaran dengan pendekatan kinerja ini merupakan suatu langkah lebih maju dibandingkan dengan *line item budgeting* yang

berbasis input. Sistem anggaran kinerja mengutamakan hasil yang dicapai harus sepadan atau lebih besar dari biaya yang dikeluarkan.⁴⁾

Namun demikian pada setiap pembahasan RAPBD di berbagai daerah, misalnya di Kabupaten Karanganyar terdengar kontroversi anggaran DPRD.

Kontroversi tersebut menyangkut kemauan para anggota DPRD yang diperjuangkan oleh Panitia Rumah Tangga DPRD untuk meningkatkan kesejahteraan para anggota dengan cara menganggarkan secara maksimal seperti diatur mekanismenya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD, kemudian ditambah berbagai anggaran fasilitas, tunjangan dan bantuan yang tidak diatur dalam PP itu.⁵⁾

Kontroversi tersebut tentang adanya anggaran yang tidak jelas peraturannya, adanya tumpang tindih anggaran, adanya kejanggalan anggaran. Berita ini dapat dibaca dalam Solo Pos.

Anggota DPRD Karanganyar mendapat jatah asuransi Rp 1,8 miliar dari APBD 2003. Namun hingga keputusan diloloskannya pos tersebut ternyata belum jelas bentuk asuransi yang dimaksud.⁶⁾

Sedangkan pos pembahasan / kepanitiaan, untuk APBD Rp 172,5 juta, pembahasan perubahan APBD Rp 12,5 juta, perhitungan APBD Rp 12,5 juta, pembahasan LPJ Rp 67,5 juta. Pembahasan Renstra dan Propeda masing-masing Rp 75 juta, dinilai tumpang tindih dengan uang paket. Anggaran belanja tidak tersangka sebesar Rp 5 miliar dalam pos Sekretariat Daerah (Setda) Pemkab Karanganyar dipertanyakan.⁷⁾

Demikian juga pendapat Solichin Abdul Wahab dan Fadlilah Putra menyatakan bahwa :

Fakta memang menunjukkan bahwa sisi pengeluaran pada APBD paling rentan untuk dimanipulasi. Di kebanyakan Daerah, sisi pengeluaran itu justru lebih memprioritaskan *lump sum budgets*, yakni kebutuhan-kebutuhan rutin diantaranya menyangkut pembelian sarana mobilitas atau fasilitas simbolis untuk ketua, wakil ketua dan para anggota dewan sendiri. Sekedar contoh, kita tentu belum lupa kasus pembelian mobil dinas anggota DPRD DKI Jakarta tahun lalu. Demikian pula kontroversi sehubungan dengan pos-pos pengeluaran tertentu, seperti biaya telepon, sewa gedung, perjalanan dinas dan pindah, biaya

4) Bachrul Elmi, Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia (Jakarta : UI Press, 2002): hlm. 40

5) Thantowi Jauhari, "Seputar Kontroversi", Solo Pos, (29 Januari 2003) : hlm. 4.

6) Solo Pos, (26 Maret 2003), hlm. 5.

7) Solo Pos, (7 April 2003), hlm. 5.

pemeliharaan rumah dinas dan biaya tamu yang dinilai masyarakat terlampau tinggi, dimana ini pernah terjadi di beberapa daerah di Jawa Timur.”⁸⁾

Hal senada juga terjadi di Kota Solo

Penyusunan RPABD Kota Solo tahun ini, dimana warga tidak dilibatkan dalam proses pembahasan RAPBD yang notabene menyangkut kepentingan warga kota. Selain itu tidak adanyaniatan Dewan untuk melakukan *public hearing* dengan alasan waktunya tak memungkinkan lagi, yang berarti telah menjadikan dirinya sebagai institusi arogan. Ini diperparah dengan cara pandang Dewan, kalau tak ada demo berarti masyarakat telah setuju sehingga sah kalau RAPBD ditetapkan. Selain itu tidak adanya penjelasan mengenai dana kontingensi yang menjelaskan apakah dana itu utang atau hibah serta besarnya pos-pos yang tak jelas rinciannyaseperti pada anggaran Sekretariat DPRD pada belanja lain-lain yang jumlahnya Rp 4.602.644.000,- yang tidak jelas pada alokasi penggunaannya karena tidak di-bridwon (uraikan), serta biaya taktis operasional Walikota Rp 500 juta, yang tak ada mekanisme pertanggungjawaban, yang penggunaannya terserah pribadi Walikota. Kalau anggaran ini kita bandingkan dengan bantuan pembangunan yang diberikan di 51 kelurahan di Solo ini yang jumlahnya Rp 7 miliar sangatlah tak seimbang dengan yang disumbangkan rakyat untuk kota ini.⁹⁾

Oleh karena itu, untuk mengantisipasi penyimpangan dalam penyusunan APBD, khususnya keuangann DPRD, dalam PP Nomor 110 Tahun 2000 telah diatur tentang sanksi yang dapat diterapkan pada daerah yang mengeluarkan Peraturan Daerah yang mencantumkan anggaran di luar ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 16 yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah yang mengatur penyediaan anggaran untuk APBD di luar yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah dapat dibatalkan. Pembatalan untuk Peraturan Daerah Kabupaten / Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah.

Menurut HAW. Widjaja :

Era otonomi daerah, birokrat harus berwawasan bisnis. Paradigma birokrasi yang kaku dan cenderung menghabiskan anggaran menjelang berakhirnya tahun anggaran, perlahan-lahan harus ditinggalkan oleh aparat daerah (Propinsi, Kab dan Kota). Dalam erat otonomi aparat daerah tersebut memiliki wawasan bisnis sehingga bisa membuka pelunag masuknya investor.

⁸⁾ Solichin Abdul Wahab dan Fadlilah Putra, Masa Depan Otonomi Daerah, (Surabaya : Penerbit SIC, 2002) : hlm. 121.

⁹⁾ Alif Basuki dan Ahmad Rofik, “Kontroversi RAPBD 2003 Kota Solo”, Solo Pos (6 Maret 2003) : hlm. 4.

Kecenderungan pihak birokrat/aparat menghabiskan dana setiap kali menjelang tahun anggaran pembangunan menunjukkan betapa kontrasnya kinerja bisnis swasta dan birokrasi pemerintah. Di swasta setiap pengeluaran dana harus berorientasi ekonomis, sedangkan di lembaga pemerintah dana dikeluarkan tanpa memperhatikan hasil yang dicapai dibandingkan dengan kondisi keuangan. Dengan berprinsip ekonomi, seharusnya sisa dana yang teranggarkan idealnya disimpan untuk program kerja tahun depan.¹⁰⁾

Berlatar belakang uraian di atas, maka penulis ingin mengadakan penelitian pada masalah yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan daerah khususnya yang berhubungan dengan kedudukan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Karanganyar. Alasannya, di Kabupaten Karanganyar banyak kemudahan dalam mengumpulkan data yang akan dianalisa dihubungkan dengan variabel-variabel dalam penelitian ini.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah :

Bagaimanakah Pengaruh Pendekatan Kinerja dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Karanganyar Tahun 2003, khususnya anggaran Belanja DPRD ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

- I. Tujuan Obyektif
 - a. Mendeskripsikan pelaksanaan pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar tahun 2003, khususnya Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003.
 - b. Mengevaluasi pelaksanaan pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar tahun 2003, khususnya Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar Tahun 2003.

¹⁰⁾ HAW. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2002) : hlm. 121.

2. Tujuan Subyektif

Sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat :

1. Memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam penyusunan APBD, khususnya Anggaran Belanja DPRD.
2. Mengembangkan ilmu di bidang hukum, khususnya yang berkaitan dengan Anggaran Belanja DPRD.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dibagi menjadi 5 bab, yaitu :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab pendahuluan menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Memuat kajian atau studi pustaka yang relevan dengan obyek penelitian.

Disamping itu juga meliputi : pengertian pendekatan kinerja, anggaran, penyusunan APBD dan pengawasan.

BAB III : CARA PENELITIAN

Cara penelitian pada tesis memuat uraian tentang :

- a. Jenis penelitian adalah normatif
- b. Data yang dicari, yaitu :
 1. *Das Sollen* yang meliputi ketentuan hukum yang berkaitan dengan pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD, khususnya Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar tahun 2003.

2. *Das Sein* yang meliputi fakta yang mendasari dan merupakan akibat dalam penyusunan APBD, khususnya Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar tahun 22003.

c. Cara cari data :

1. Studi pustaka
 2. Studi lapangan dengan cara wawancara
- d. Metode analisa menggunakan anliasa kualitatif dan penalarannya menggunakan deduksi.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

a. Hasil Penelitian

Data yang didapat dari penelitian, meliputi :

1) *Das Sollen*

Ketentuan hukum yang berkaitan dengan pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar, khususnya Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar tahun 2003.

2) *Das Sein*

Fakta yang berkaitan dengan pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar, khususnya Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Karanganyar tahun 2003.

b. Pembahasan

Data *das Sein* dibandingkan, diukur, dinilai dengan data *das Sollen*.

Dari yang umum dicari ketentuan yang khusus (deduksi).

BAB V : KESIMPULAN

Hasil perbandingan, pengukuran, penilaian *das Sein* dengan *das Sollen*.