

PENERAPAN ASAS EFISIENSI DAN ASAS EFEKTIFITAS DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KOTA TOMOHON

Oleh : Pingkan D. Kaunang¹

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi yang berdasarkan hukum. Dimana Kepala Daerah dan Anggota DPRD dipilih langsung oleh rakyat, untuk itu rakyat memiliki hak untuk menyampaikan pendapat dan aspirasi yang diwakilkan oleh Badan Perwakilan Rakyat daerah (Dewan Perwakilan Rakyat). Pemerintah di pilih oleh rakyat, untuk rakyat, dan bertanggung jawab kepada rakyat.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.² Penyelenggaraan pemerintahan dalam negara demokrasi selalu melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan publik, baik secara langsung maupun melalui Badan Perwakilan Rakyat baik pusat maupun daerah (Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Landasan dasar negara demokrasi adalah rakyat berhak untuk menentukan nasibnya. Hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri tidak hanya diberikan pada tingkat pemerintah pusat melainkan juga pada setiap tempat baik di daerah kota dan di desa, bahwa tiap-tiap kelompok (golongan) rakyat memiliki akses untuk menyampaikan pendapat, teristimewa dengan di berlakukannya otonomi daerah.³

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan di tetapkan dengan undang-undang. Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan rakyat, yang dipilih langsung oleh masyarakat. Dan saat ini juga kepala daerah dan wakil kepala daerah di pilih langsung

¹ Lulusan Pada Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi Manado Tahun 2013

² Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

³ Hendra Karianga. 2011. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. PT Alumni: Bandung. Hlm.2.

oleh masyarakat di daerah tersebut. Karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Pemberian otonomi tersebut pada hakekatnya bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴ Tiap-tiap daerah otonom baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dan disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan besar dalam setiap segmen penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang diungkapkan Soekarwo sebagaimana dapat dilihat bukunya dalam Akmal Boedianto.⁵ Paradigma pengelolaan (keuangan) daerah, baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota mengalami perubahan yang sangat berarti seiring dengan diterapkannya otonomi daerah sejak awal tahun 2001. Hal ini ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang yang menyangkut otonomi ini, yaitu Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (dalam perkembangannya kedua regulasi ini diperbaharui dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No 33 tahun 2004).

Partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision making process*) yang semakin penting artinya di era otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), telah membawa perubahan besar dalam setiap segmen penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.⁶ Kota Tomohon merupakan salah satu daerah otonom di Indonesia. Kota Tomohon diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri Harry Sabarno pada tahun 2003 dan terbentuknya lembaga legislatif Kota Tomohon hasil Pemilihan Umum tahun 2004. Sejak itu badan legislatif Kota Tomohon telah menghasilkan beberapa peraturan daerah

⁴ Dasar Pertimbangan/Konsideran huruf (a) Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pembentukan Perda APBD Partisipatif)* Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hal. 1

⁶ Soekarwo. 2005. *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. Airlangga University Press: Surabaya. Hlm.2

seperti Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Lambang Daerah, Peraturan Daerah Kota Tomohon Nomor 29 tentang Hari Jadi Kota Tomohon dan peraturan daerah lainnya seperti APBD.

Peraturan-peraturan daerah tersebut merupakan produk hukum Kota Tomohon terutama untuk mengatur jalannya pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemertintahan Daerah. Yang menjadi permasalahan disini apakah produk-produk hukum yang dihasilkan mengedepankan aspirasi masyarakat Kota Tomohon. Salah satu aspek yang sangat penting yaitu penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), idealnya suatu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus mengedepankan kepentingan masyarakat Kota Tomohon. Seiring berjalannya waktu penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ini terus dipertanyakan apakah berpihak kepada kepentingan masyarakat. Karena sesuai dengan APBD yang di hasilkan, pembangunan di Kota Tomohon masih kurang dan berbagai fasilitas umum di kota Tomohon masih kurang.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana peran asas efisiensi dan asas efektifitas dalam Peraturan Daerah dalam hal ini Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Bagaimana penerapan asas efisiensi dan asas efektifitas dalam Peraturan Daerah dalam hal ini Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Tomohon

C. METODOLOGI PENELITIAN

Metodologi dalam suatu penelitian berfungsi sebagai sarana berbentuk tertulis yang berisi tentang cara bagaimana pendekatan masalah yang digunakan, sumber bahan hukum yang terkait, metode pengumpulan data serta teknik analisa data. Berdasarkan pendapat Bambang Sunggono⁷ terhadap penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian dan bukan hanya sekedar mengamati dengan teliti terhadap suatu obyek yang mudah terpegang, di tangan.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian Hukum Yuridis-Normatif. Penelitian Hukum Normatif adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka⁸. Penelitian Hukum Normatif, suatu bentuk penelitian dengan pendekatan pengkajian teoritik dari sumber data sekunder yaitu literatur dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Pendekatan normatif dalam menganalisis data dan bahan hukum dengan mengacu pada norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan

⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal 27.

⁸Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hal 13

perundang-undangan dan penelaan pustaka yang berkaitan dengan bentuk penelitian dan bahan yang diperlukan.

D. PEMBAHASAN

1. Peran Asas Efisiensi Dan Efektifitas

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan PUU sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda sebagai jenis PUU nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No.32/2004 Mengacu pada siklus pengelolaan keuangan daerah, fase pertama dari siklus tersebut adalah perencanaan fundamental yang menjadi tanggung jawab legislatif dan eksekutif dan dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).

Selanjutnya disusun perencanaan jangka menengah yang dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Fase kedua merupakan tahap perencanaan operasional, selanjutnya eksekutif menyusun perencanaan tahunan yang dituangkan dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang didukung oleh rencana kerja (Renja) SKPD dan PPKD. Dokumen perencanaan ini selanjutnya menjadi acuan pada fase ketiga yaitu penganggaran. Pada fase keempat, merupakan tahapan pelaksanaan anggaran dan pengukuran. Pada fase inilah akuntansi keuangan daerah memainkan peranannya. Fase kelima merupakan tahapan terakhir, yaitu pelaporan dan umpan balik. Dari tahapan pelaporan ini akan dihasilkan Laporan Realisasi Anggaran (LRA), neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan; yang dapat memberikan umpan balik bagi fase-fase sebelumnya.

Proses desentralisasi yang diawali sejak tahun 1999 telah memotivasi daerah untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian mereka. Pemerintah kabupaten sekarang mempunyai kesempatan untuk mengelola sumber daya alam mereka sendiri, mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat dan mempunyai potensi menjadi semakin efisien. Pemerintah daerah mempunyai keleluasaan untuk memerankan tanggung jawabnya seperti yang terlihat dalam banyaknya peraturan daerah yang dihasilkan, termasuk diantaranya sektor kehutanan. Namun demikian,

desentralisasi yang juga diharapkan dapat lebih mendekatkan masyarakat lokal kepada proses pembuatan keputusan, sampai saat ini belum memberikan pengaruh yang nyata akan adanya perubahan besar dalam pembuatan kebijakan partisipatif. Selain itu, adanya perbedaan kepentingan antara pengambil keputusan di daerah dan nasional menimbulkan berbagai masalah dalam pelaksanaan kebijakan- kebijakan yang telah disusun tersebut di lapangan.

Definisi anggaran menurut The National Committee on Governmental Accounting (NCGA) adalah “Rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial, yang meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu tertentu, beserta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut”. Setelah dikeluarkannya paket Undang-Undang Keuangan Negara yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, maka informasi keuangan negara yang meliputi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilengkapi dengan informasi Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan, selain informasi mengenai Laporan Realisasi APBN/APBD.

Pelaporan keuangan pemerintah selanjutnya harus mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintah seperti yang tertuang dalam PP 24 Tahun 2005. Selanjutnya dalam PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah diatur bahwa Pemerintah Daerah harus membuat sistem akuntansi yang diatur dengan Peraturan Kepala Daerah. Sistem akuntansi keuangan pemerintah daerah adalah sistem akuntansi untuk mencatat, menggolongkan, menganalisis, mengikhtisarkan dan melaporkan transaksi-transaksi keuangan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan APBD. Ruang lingkup keuangan negara yang dikelola langsung oleh Pemerintah Pusat adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan yang dikelola langsung oleh Pemerintah Daerah adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Baik APBN maupun APBD merupakan inti dari akuntansi keuangan pemerintahan. Oleh karena itu, kedudukan APBN dan APBD dalam penatausahaan keuangan dan akuntansi pemerintahan sangatlah penting.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3

(tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Secara umum, penyusunan APBD 2009 tidak boleh terlepas dari aturan main yang ada di atas Permendagri, yakni PP. Salah satu alasan mengapa Pemerintah merevisi Permendagri 13/2006 adalah karena terjadinya perubahan PP terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemda dan struktur organisasi di daerah. Terbitnya PP No.38/2007 dan PP No.41/2007 berimplikasi langsung terhadap kebijakan keuangan di daerah.

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam UU No.10/2004 dan UU No.32/2004. Pasal 12 UU No.10/2004 menyatakan:“Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 138 UU No.32/2004, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) UU No.10/2004 jo Pasal 136 ayat (4) UU No.32/2004 bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No.32/2004 dijelaskan bahwa ”bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Selanjutnya pengaturan yang bersifat khusus dalam tata cara penyusunan Perda yakni mekanisme evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD (Pasal 185 s.d Pasal 191 UU No.32/2004), Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah (Pasal 189 UU No.32/2004). Evaluasi atas Raperda tersebut ditujukan untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan PUU yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pengharmonisasian Perda dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal. Raperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RTRW sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi

oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Ketentuan mengenai tata cara evaluasi Raperda tentang pajak dan retribusi diatur dalam No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi (Pasal 157 s.d Pasal 158), sedangkan pengaturan mengenai tata cara evaluasi Raperda RTRW terdapat dalam UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Raperda tentang pajak dan retribusi yang telah disetujui kepala daerah dengan DPRD sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Raperda Provinsi untuk dievaluasi untuk diuji kesesuaiannya dengan UU No.28/2009, kepentingan umum, dan/atau PUU lain yang lebih tinggi. Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan Raperda dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur/bupati/walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan.

Mekanisme tersebut berlaku mutatis mutandis bagi Raperda kabupaten/kota tentang pajak retribusi dengan perbedaan evaluasi dilakukan oleh gubernur berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Sesuai ketentuan Pasal 18 UU No.26/2007 penetapan Raperda provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri PU; dan penetapan Raperda kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri PU setelah mendapatkan rekomendasi gubernur. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara persetujuan substansi dimaksud diatur dalam PP No.15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Pedoman baku dan normatif tersebut secara teknis-yuridis telah dijadikan acuan daerah. Pada lingkup teoritis sebenarnya yang ditekankan adalah penerapan suatu mekanisme penyusunan APBD yang sejalan dengan prinsip-prinsip "*good financial governance*". Lazimnya untuk melakukan penyusunan APBD perlu penetapan "ide dasar" yang senantiasa dituangkan dalam pembuatan strategi dan prioritas penyusunan APBD. Dengan langkah dan upaya demikian diharapkan dapat tercipta suatu APBD yang memiliki watak demokratis dengan landasan hukum yang baik atau dalam bahasa filsafat Budiono Kusumohamidjojo terdapat suatu "ketertiban yang adil".⁹

Dalam prosedur penyusunan APBD, perumusan strategi dan prioritas pembuatan APBD pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah (eksekutif). Dalam pelaksanaannya, wewenang dan tanggung jawab ini dapat diserahkan kepada orang-orang kunci di instansi teknis yang ada di Pemerintah Daerah, di bawah koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Setelah arah dan kebijaksanaan umum APBD tersusun, Pemerintah Daerah, menetapkan strategi dan prioritas pengelolaan dengan memfokuskan pada identifikasi

⁹ Budiono Kusumohamidjojo. 1999. Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum. Grasindo : Jakarta. Hlm. Xxvi

kondisi yang ada, isu strategis, kecenderungan ke depan. Dalam hal ini dapat pula dilakukan analisis SWOT (*Strength* = kekuatan, *weakness* = kelemahan, *opportunity* = peluang, *threat* = tantangan) dalam kaitannya dengan pencapaian sasaran umum APBD.¹⁰

Dalam proses penyusunan APBD yang sevisi dengan "*good financial governance*" yang pertama-tama harus diper-hatikan adalah membentuk APBD yang terasa demokratis dengan mengedepankan unsur peran serta masyarakat. Elemen masyarakat menjadi penting artinya dalam proses pembuatan APBD di samping Pemerintah Daerah dan DPRD dengan maksud untuk mempertajam substansi APBD sebagai perwujudan dan amanah rakyat kepada Pemerintah Daerah dan DPRD dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diwakili sebagai "subjek demokrasi" dan kualitas pelayanannya terhadap masyarakat. Melalui langkah-langkah penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang bersandarkan pada prinsip-prinsip "*good financial governance*" dapat diprediksikan bahwa mekanisme pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah niscaya memiliki akuntabilitas publik dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah yang mengikuti pandangan sosiolog hukum Satjipto Rahardjo akan berpijak. Pada "hukum yang rasional dan membahagiakan"¹¹

Pernikiran dasar "*good financial governance*" menghendaki suatu cara pengelolaan keuangan yang berpola "*integrated financial management system*" demi terciptanya "*fiscal sustain-ability*". Hal ini merupakan tata laksana pengelolaan keuangan (negara) yang sejalan dengan ritme modernitas "*financial management*". Pengelolaan keuangan daerah yang modern secara yuridis hams dituangkan dalam perangkat pengaturan hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip "*good financial governance*" yang berupa keterbukaan (*transparency*) dan peranserta masyarakat (*public participation*).¹² Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) yang menegaskan:

Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

UU Perimbangan Keuangan telah mengubah secara mendasar sistem hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah karena keberadaan undang-undang tersebut pada dasarnya bertujuan untuk mengurangi kesenjangan vertikal (*vertical imbalance*) yang terjadi antara

¹⁰ *Ibid.* Hlm 43

¹¹ *Ibid.*

¹² Adam Tomkins. *Transparency and the emergence of European Administrative Law* yang dikutip dalam G.H. Addink. 2001. *Transparency of Administration*. Utrecht Univertieit. Him. 8 dan Akmal Boedianto. 2010. *Op at. Him. xiii.*

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sekaligus juga unlik mengurangi kesenjangan horisontel (*Iwrizontal imbalance*) yang terjadi diantara pemerintah daerah. Konsep unik mengurangi terjadinya kesenjangan vertikal dan kesenjangan horisontal dalam desentralisasi fiskal merupakan konsep dasar yang harus selalu menjadi acuan dalam pelaksanaan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana penerapan konsep tersebut secara ideal harus bertolak dan kebutuhan fiskal daerah, khususnya kebutuhan yang *bersifat fixed cost*.¹³

Dalam hubungan inilah sudah sepantasnya bahwa hukum semestinya didayagunakan sebagai sarana penciptaan ketertiban pengelolaan keuangan daerah yang modern dan tepat guna. Pengelolaan keuangan daerah tidaklah mungkin dapat dilakukan tanpa memperhatikan dimensi yuridis. Hukum menjadi sesuatu yang pokok dalam keseluruhan rangkaian pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian kegiatan pemerintahan (pusat ataupun daerah). Alhasil, hukum (peraturan perundang-undangan) memberikan suatu otoritas untuk dilaksanakan-nya pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai secara efisien ataupun efektif.¹⁴

2. Penerapan Asas Efisiensi Dan Efektifitas Dalam APBD Kota Tomohon

Pada penjelasan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005, menjelaskan bahwa efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan membandingkan keluaran dengan hasil. Dan pada Pasal 20 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah, menegaskan bahwa asas efektifitas merupakan asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

Performance budgeting menekankan pada suatu manajemen pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja pengelolaan anggaran harus mampu menampakkan dan menerapkan asas efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, artinya pengelolaan anggaran mengutamakan pada pelayanan publik, ada ruang-ruang publik yang harus menjadi orientasi. Dengan demikian, berbagai tuntutan dan aspirasi masyarakat dapat terakomodasi: Prinsip yang harus dikedepankan dalam manajemen. pengelolaan keuangan daerah adalah transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*.¹⁵

Otonomi selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonomi jika ia menentukan diri sendiri, membuat aturan (hukum) sendiri, mengatur diri

¹³ Warren Carcata. 2001. *Autonomy Loser*. Asia week. Him. xv.

¹⁴ Ludgera Klemp dan Jutta Wagner (eds). 2009. *Promotion Of Good Governance In*

¹⁵ Mardiasmo. 2002. op. cit. Hlm. 105.

sendiri, berjuang berdasarkan kewenangan, kekuasaan dan prakarsa sendiri.¹⁶ Sejak era reformasi tahun 1996, paradigma pembangunan di Indonesia telah bergeser dari model pembangunan yang sentralistik menjadi desentralistik. Pembagian kewenangan menjadi bagian dari arah kebijakan untuk membangun daerah yang dikenal dengan istilah kebijakan otonomi daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut mempunyai pengaruh terhadap cara-cara mempertanggungjawabkan keuangan pusat dan khususnya daerah.

Sistem Pengendalian Manajemen (selanjutnya disebut SPM) mempunyai posisi yang unik di antara dua jenis pengendalian lainnya, sebagai pedoman dan arah, SPM akan terkait dengan struktur organisasi dan proses. Pengertian struktur adalah suatu hal yang statis atau permanen dalam SPM yang berbentuk satuan tugas organisasi pengawasan terhadap pusat-pusat pertanggungjawaban yang terkait dengan kinerja organisasi dan alur sistem informasi pelaporan. Dalam organisasi Pemda, struktur ini terkait dengan Badan Pengawasan Daerah (BAWASDA) dan secara makro level (manajemen pembangunan nasional) pengawasan terkait dengan Inspektorat Jenderal (ITJEN) dan BPK.

Sistem Pengendalian Manajemen (SPM) dipengaruhi oleh luas dan ruang lingkup organisasi melalui aktivitas yang terkendali. Luas lingkup organisasi berarti Organisasi harus memerhatikan *stakeholders value*, yaitu apa saja dari keinginan-keinginan atau nilai-nilai yang berkembang dari kelompok kepentingan Pemda seperti karyawan, pimpinan, DPRD, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), masyarakat dan kelompok pemerhati lainnya.¹⁷ Ruang lingkup SPM adalah perhatian yang terfokus terhadap perencanaan daerah. Dan segi langkah-langkah aktivitas organisasi itu sendiri untuk mencapai tujuan organisasi dipengaruhi oleh hierarki organisasi Pemda. Dari segi fungsi SPM dipengaruhi oleh bidang-bidang seperti; kepegawaian, keuangan, ketataprajaan, dinas-dinas maupun badan.¹⁸ Secara umum proses penyusunan APBD 2012 di Kota Tomohon melewati empat tahapan yang terbagi menjadi dua tingkatan. Tingkat pertama meliputi tahap pertama yaitu Pengajuan RAPBD Tahun Anggaran 2012 dalam rapat paripurna, tahap ini dilaksanakan pada tanggal 8 desember 2011. Tahap yang kedua yaitu pemandangan umum dari RAPBD Tahun Anggaran 2012 yang di ajukan, tahap ini dilaksanakan pada tanggal 12 desember 2011.

Tingkat yang kedua meliputi tahap ketiga yaitu tahap pembahasan, pembahasan dilakukan antara komisi-komisi DPRD kota Tomohon bersama mitra yang terkait, pembahasan dengan Badan Anggaran dan TAP, juga dilakukan kunjungan kerja serta konsultasi di kementerian. Tahap terakhir

¹⁶ Supriatno. 1993. *Administrasi Pembangunan Daerah*. Raja Grafindo Persada: Jakarta. Film. 43

¹⁷ Raharjo Adisasmita. 2001. *Pendanaan Pemerintah Daerah*, Pusat Pengembangan Keuangan dan Ekonomi Daerah. Universitas Hasanuddin: Makassar. Hlm, 67.

¹⁸ *Ibid.* Hlm. 70.

tahap yang ke empat yaitu rapat paripurna penyampaian laporan Badan Anggaran dan pendapat akhir fraksi. Tahap yang ketiga ini dilaksanakan pada tanggal 13-15 desember 2011. Dalam tahapan yang terakhir ini RAPBD di terima maka langsung dilaksanakan penandatanganan untuk rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Tahap ini di laksanakan pada tanggal 17 desember 2011. Surat keputusan di kirim ke Gubernur unntuk di evaluasi oleh tim Gubernur dan TAPD bersama Badan Anggaran.

Dalam hal Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepala daerah menetapkan rancangan Perda menjadi Perda dan rancangan peraturan kepala daerah menjadi peraturan kepala daerah. Dalam hal Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepala daerah bersama DPRD wajib menyempurnakan rancangan Perda dan rancangan peraturan kepala daerah dimaksud paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterima hasil evaluasi.

Dalam hasil evaluasi tersebut tidak ditindaklanjuti oleh kepala daerah dan DPRD dan kepala daerah menetapkan rancangan Perda menjadi Perda dan rancangan peraturan kepala daerah menjadi peraturan kepala daerah, Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota membatalkan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah diundangkan dalam lembaran daerah yang pada hakikatnya merupakan laporan keuangan pernerintah daerah yang telah diaudit oleh BPK, wajib dipublikasikan sesuai dengan asas akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban keuangan daerah.

E. PENUTUP

Dalam penyusunan APBD peran asas efektifitas dan efisiensi belum maksimal diterapkan. Sehingga mengabaikan kebutuhan masyarakat. Dalam penerapan APBD terjadi pemborosan, anggaran-anggaran yang seharusnya perlu dipertimbangkan lagi karena tidak berpengaruh untuk perkembangan ekonomi masyarakat. Tidak diterapkannya asas efektifitas dan efisiensi, karena dalam proses penyusunan dan penetapan APBD kepentingan politik

dari partai-partai yang ada dalam anggota DPRD masih cukup berpengaruh, begitu juga kepentingan pihak eksekutif. Terkait dengan proyek dan penggunaan anggaran cukup kuat dalam pengaruhnya dalam proses tersebut. Aspek lain yang cukup berpengaruh tidak adanya PROTAP yang di sepakati bersama yang memuat prosedur dan batas waktu penyusunan dan penetapan APBD cukup berpengaruh dalam pengimplimentasian asas efektifitas dan efisiensi dalam penyusunan dan penetapan APBD.

Asas efektifitas dan efisiensi ini belum diterapkan secara murni, karena dalam mekanisme penyusunan APBD banyak faktor yang mempengaruhi yaitu antara lain kepentingan politik dan kesiapan dari SKPD. Ketika suatu RAPBD disusun dan dibahas dalam rapat komisi dan fraksi, sering terjadi perubahan karena adanya kebijakan daerah dan kesiapan anggaran. Selain itu terjadi perubahan-perubahan karena kepentingan politik dan tidak terakomodirnya usulan-usulan dari SKPD. Dalam penyusunan APBD kepentingan real masyarakat tidak di kedepankan karena dalam penetapan pos anggaran seringkali bukan berbasis kebutuhan real tetapi berbasis kepentingan politik dan kekuasaan.

Terjadi pemborosan, masih banyak anggaran yang dapat ditekan. Keadaan tersebut merupakan kesulitan dalam penerapan asas efektifitas dan efisiensi dalam proses penyusunan APBD. Aspek lain yang menjadi penghambat kurang di tempatkannya masyarakat dalam berpartisipasi dalam penyusunan dan pengawasan proses penetapan APBD, sehingga kebutuhan masyarakat sering di kesampingkan. Dan juga proses penyusunan APBD Kota Tomohon Tahun Anggaran 2012 sangat terburu-buru, karena tidak sesuai dengan jadwal yang di tetapkan Permendagri No.22 Tahun 2011, hal ini berpengaruh terhadap hasil dari APBD tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pembentukan Perda APBD Partisipatif)* Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hal. 1
- Adam Tomkins. *Transparency and the emergence of European Administrative Law* yang dikutip dalam G.H. Addink. 2001. *Transparency of Administration*. Utrecht Univertieit. Him. 8 dan Akmal Boedianto. 2010. *Op at*. Him. xiii.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal 27.
- Budiono Kusumohamidjoyo. 1999. *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafatm Hukum*. Grasindo : Jakarta. Hlm. Xxvi
- Hendra Karianga. 2011. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. PT Alumni: Bandung. Hlm.2.

- Ludgera Klemp dan Jutta Wagner (eds). 2009. *Promotion Of Good Governance In Mardiasmo*. 2002. op. cit. Hlm. 105.
- Raharjo Adisasmita. 2001. *Pendanaan Pemerintah Daerah*, Pusat Pengembangan Keuangan dan Ekonomi Daerah. Universitas Hasanuddin: Makassar. Hlm, 67.
- Soekarwo. 2005. *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. Airlangga University Press: Surabaya. Hlm.2
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers,Jakarta, 2001, hal 13
- Supriatno. 1993. *Administrasi Pembangunan Daerah*. Raja Grafindo Persada: Jakarta. Film. 43
- Warren Carcata. 2001. *Autonomy Loser*. Asia week. Him. xv.

Undang-Undang :

- Dasar Pertimbangan/Konsideran huruf (a) Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945