

DUSTURIYAH

Jurnal Hukum Islam, Perundang-undangan dan Pranata Sosial

P-ISSN 2088-9712

Vol VII. NO.2.Juli-Desember 2017

E-ISSN 977-2580536

DUSTURIYAH

Redaktur

Rahmat Efendy Al Amin Siregar, S. Ag., MH
Arifin Abdullah, S. HI., MH

Bendahara

Safira Mustaqilla, S. Ag, M. Ag

Anggota/Editor

Edi Yuhermansyah
Israr Hirdayadi, Lc
Syuhada, S. Ag., M. A

Tata Letak/ Grafis

Sunaidi,SH

Pembaca Ahli:

Prof. Dr. H. Muslim Ibrahim, M. A., Prof. Dr. H. Alyasa' Abubakar, M. A., Prof. Dr. H. Iskandar Usman, M. A., Prof. Drs. H. Yusni Saby., M. A., Ph. D., Prof. Dr. H. A. Hamid Sarong, S.H., M. H., Dr. Nazaruddin A. Wahid, M. A., Dr. Ridwan Nurdin, MCL., Dr. Hj. Nurjannah Ismail, M. Ag., Dr. A. Jalil Salam, M. Ag., Dr. Khairudin, M. Ag.

Mitra Bestari

Prof. Dr. Duskri Ibrahim, M. A., Prof. Dr. Abdullah Idi, M. Ed., Prof. Dr. Husni Jalil, M. A.

Alamat Redaksi

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh
Provinsi Aceh 23111
No. Telp: 0651- 7552966
Fax: 0651- 7552966
Email: arifin_bdlh@yahoo.com

Jurnal Dusturiyah menerima naskah dalam Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris dan Bahasa Arab dengan ketentuan sebagai berikut: kajian tentang hukum dan perundang-undangan: hukum, fiqh, ekonomi Islam, politik dan pranata sosial lainnya; Naskah yang dikirim diketik dengan tulisan times new roman ukuran 12 spasi 1,5 dengan jumlah 15-20 halaman; Naskah diserahkan dalam bentuk Hardcopy (Print Out) dan softcopy dalam CD atau flashdisk atau bisa juga dikirim melalui e-mail; Naskah menggunakan footnote dengan referensi (min 15 buku/Jurnal/karya ilmiah lainnya); Abstrak dibuat dalam Bahasa Inggris lebih kurang 150-200 kata dan disertai kata Kunci (key word) maksimal 5 kata dalam Bahasa Inggris; Naskah yang belum layak untuk dimuat dapat diambil kembali oleh penulis pada tim redaksi; Naskah harus sudah diterima redaksi dua bulan sebelum diterbitkan; Jurnal Dusturiyah diterbitkan dalam setahun dua edisi bulan Juni dan Desember.

DAFTAR ISI

WAKAF TUNAI DALAM PERSPEKTIF MAJELIS ULAMA INDONESIA
(Analisis Terhadap Fatwa MUI No.2. Tahun 2002 Tentang Wakaf Uang)

Armiadi

Konflik Etnis Dayak dan Madura dalam Masalah Hutan Kalimantan :
Perspektif *Green Thought*

Mumtazinur

Mazhab Fiqh Dalam Pandangan Syariat Islam
(Mengkritisi Pendapat Mewajibkan Satu Mazhab)

Muhammad Yusran Hadi,

Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dprd) Dalam Pengawasan Keuangan Daerah

Ayumiati, se.m. Si

Pengenyampingan Pidana Denda Bagi Penjual Khamar: Qanun, Putusan Hakim Dan Teori
Hukum Progresif

Ihdi Karim Makinara

Pengenyampingan Pidana Denda Bagi Penjual Khamar: Qanun, Putusan Hakim Dan Teori
Hukum Progresif

Ihdi Karim Makinara

Serpihan Pemikiran Hukum Islam Dalam Mazhab Syiah

Muhammad Siddiq Armia

PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH

Ayumiati, Se.M. Si

ABSTRAK

Budgeting is planning arranged systematically in form of numeral and stated in unit of monetary which covering entire company activities for particular period in the future. In arrangement of budget for public sector should be determined the allocation of amount of fund in each program and government activity in monetary unit. In this case, role of DPRD to monitor local finance is very needed, so that the program which has arranged can run effectively, efficient and economical. In addition, monitoring conducted by DPRD should be direct and indirectly. As for the direct monitoring was observing, investigating, and inspection, while the indirect monitoring was to learn the report accepted from implementation. Besides, in implementation of monitoring the DPRD has special committee referred to Budgeting Committee.

Keyword: Budget, DPRD, Local Finance Monitoring

A. PENDAHULUAN

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia banyak membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap hubungan Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) atau legislatif. Kondisi Perubahan ini sangat berimplikasi pada peran legislatif dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk salah satunya adalah penganggaran daerah.

Indonesia saat ini merupakan negara terkorup di Asian Tenggara, ini merupakan fakta yang tidak dapat dipungkiri selama ini. Diantaranya banyak anggota dan mantan legislatif yang divonis bersalah oleh pengadilan karena menyalahgunakan APBD. Hal ini terkait dengan peran legislatif yang sangat besar dalam penganggaran, terutama dalam hal perencanaan atau perumusan kebijakan anggaran dan pengesahan anggaran. Menurut Keef dan Khemani, Dugaan adanya misalokasi dalam anggaran karena politisi memiliki kepentingan pribadi dalam penganggaran ¹

Kondisi *powerful* yang dimiliki legislatif menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar. Posisi eksekutif yang “lebih rendah” dari legislatif membuat eksekutif sulit menolak “rekomendasi” legislatif dalam pengalokasian sumberdaya yang

¹Keef, Philip & Stuti Khemani. 2003. The political economy of public expenditures Background paper for WDR 2004:

memberikan keuntungan kepada legislatif, sehingga menyebabkan *outcome* anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan merugikan publik. Dengan demikian, meskipun penganggaran merupakan bagian dari sistem informasi yang dapat digunakan untuk mengurangi oportunistik agen, kenyataannya dalam proses pengalokasian sumberdaya selalu muncul konflik kepentingan di antara *actors*². Untuk menjelaskan fenomena *self-interest* dalam penganggaran publik tersebut, teori keagenan dapat dipakai sebagai landasan teoretis³.

Alokasi sumberdaya dalam anggaran mengalami distorsi ketika politisi berperilaku korup. Perilaku korup ini terkait dengan peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi pada proyek-proyek yang akan dibiayai dengan anggaran, yakni pengalokasian akan lebih banyak untuk proyek-proyek yang mudah dikorupsi⁴ dan memberikan keuntungan politis bagi politisi⁵. Artinya, korupsi dan *rent seeking activities* pada pemerintahan berpengaruh terhadap jumlah dan komposisi pengeluaran pemerintah.

Menurut Garamfalvi,⁶ korupsi dapat terjadi pada semua level dalam penganggaran, sejak perencanaan sampai pada pembayaran dana-dana publik.⁷ Korupsi secara politis (*political corruption*) terjadi pada fase penyusunan anggaran pada saat keputusan politik sangat dominan, dengan cara mengalihkan alokasi sumberdaya publik. Sementara korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran disebut korupsi administratif (*administrative corruption*) karena keputusan administrasi lebih dominan. Pada akhirnya korupsi politik akan menyebabkan korupsi administratif.

Kebijakan otonomi daerah yang digulirkan dalam era reformasi dengan dikeluarkannya ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah pusat juga telah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan baik berupa Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah. Pelaksanaan Otonomi Daerah

²Jackson, P. M. 1982. *The Political Economy of Bureaucracy*. Oxford: Philip Allan.

³Christensen, Jorgen Gronnegard. 1992. *Hierarchical and contractual approaches to budgetary reform*. *Journal of Theoretical Politics* 4(1): 67-91.

⁴Mauro, Paolo. 1998a. Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics* 69: 263-279.

⁵Keefer, Philip & Stuti Khemani. 2003. The political economy of public expenditures. Background paper for WDR 2004:

⁶Garamfalvi, L. 1997. *Corruption in the public expenditures management process*. Paper presented at 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru, 7-11 September.

⁷*Ibid*

tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang, yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan dengan pemerintah pusat dalam upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat serta telah membuka jalan bagi pelaksanaan reformasi sektor publik di Indonesia.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada prinsipnya, mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terjadi perubahan yang signifikan mengenai hubungan legislatif dan eksekutif di daerah karena kedua lembaga tersebut memiliki kekuatan yang sama dan bersifat sejajar menjadi mitra. Dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya.

Implikasi positif dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, diharapkan DPRD yang selanjutnya disebut dewan akan lebih aktif didalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota).

Dampak lain yang muncul dengan adanya otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah dalam menciptakan *good governance* sebagai prasyarat dengan mengedepankan akuntabilitas, partisipasi dan transparansi. Sehubungan dengan hal itu maka peran dewan menjadi sangat meningkat dalam mengontrol kebijakan pemerintahan.

Dalam pendekatan behaviorisme, individu adalah yang dipandang secara aktual melakukan kegiatan politik, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya merupakan perilaku individu dengan pola tertentu. Oleh karena itu untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga.

B. KONSEP, FUNGSI DAN PRINSIP ANGGARAN SEKTOR PUBLIK

Anggaran merupakan rencana yang diungkapkan secara kuantitatif, biasanya dalam unit moneter⁸. Sementara memberikan definisi mengenai anggaran, bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.⁹

Menurut Anthony dan Govindarajan, proses penyusunan anggaran pada dasarnya memiliki 4 tujuan utama yaitu: (1) menyelaraskan dengan rencana strategik, (2) untuk mengkoordinasikan kegiatan dari beberapa bagian dalam organisasi, (3) untuk memberikan tanggungjawab kepada manajer atau pimpinan, guna mengotorisasi jumlah dana yang dapat digunakan, dan untuk memberitahukan hasil yang mereka capai, serta (4) untuk mencapai kerjasama.¹⁰

Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung aspek yang bersifat politis sehingga proses penganggaran dalam organisasi sektor publik dapat dikategorikan sebagai proses politik bukan hanya proses ekonomi. Hal ini sangat berbeda dengan penganggaran pada perusahaan swasta yang relatif kecil bahkan mungkin tidak mengandung aspek politis. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.¹¹

Penyusunan anggaran pada institusi publik berkaitan dengan proses penentuan alokasi jumlah dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas pemerintah dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik telah selesai dilakukan. Anggaran merupakan implementasi hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat dan ditetapkan. Proses penyusunan anggaran

⁸Halim. 2004 *Otonomi Daerah, Penganggaran Daerah, Dan Korupsi*, Seminar Nasional Dalam rangka Dies Natalis ke-44 Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.

⁹Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

¹⁰Anthony, R. N. dkk, 2003, *Sistem Pengendalian Manajemen*, Edisi 1, Buku 2, Penerbit Salemba Empat, Jakarta.

¹¹Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan atau strategi yang sudah disusun. Aspek-aspek yang harus tercakup dalam anggaran sektor publik meliputi: aspek perencanaan, aspek pengendalian; dan aspek akuntabilitas publik.

Penganggaran sektor publik harus diawasi mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Proses penganggaran akan lebih efektif jika diawasi oleh lembaga pengawas khusus (*oversight body*) yang bertugas mengontrol proses perencanaan dan pengendalian anggaran.

Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang. Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang.

Tidak semua aspek kehidupan masyarakat tercakup oleh anggaran sektor publik. Terdapat beberapa aspek kehidupan yang tidak tersentuh oleh anggaran sektor publik, baik skala nasional maupun lokal. Anggaran sektor publik dibuat untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat, seperti listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan dan sebagainya agar terjamin secara layak. Tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil oleh pemerintah melalui anggaran yang mereka buat.

Dalam sebuah negara demokrasi, pemerintah mewakili kepentingan rakyat, uang yang dimiliki pemerintah adalah uang rakyat dan anggaran menunjukkan rencana pemerintah untuk membelanjakan uang rakyat tersebut. Anggaran merupakan *blue print* keberadaan sebuah negara dan merupakan arahan di masa yang akan datang.

Dalam arti luas, anggaran daerah atau anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi yaitu sebagai: (1) instrumen politik, (2) instrumen kebijakan fiskal, (3) instrumen perencanaan, dan (5) instrumen pengendalian.¹² Sedangkan menurut Mardiasmo, anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu: (1) sebagai alat perencanaan, (2) alat

¹²Halim. 2004 *Otonomi Daerah, Penganggaran Daerah, Dan Korupsi*, Seminar Nasional Dalam rangka Dies Natalis ke-44 Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.

pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) alat motivasi, dan (8) alat menciptakan ruang publik.

Oleh karena itu, anggaran sektor publik atau anggaran daerah harus mengacu pada prinsip-prinsip berikut:¹³

1. Keadilan anggaran
2. Efisiensi dan efektivitas anggaran
3. Anggaran berimbang dan defisit
4. Disiplin anggaran
5. Transparansi dan akuntabilitas anggaran

C. PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN SEKTOR PUBLIK

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD) yang dipresentasikan setiap tahun oleh eksekutif, memberi informasi rinci kepada DPR/DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat, dan bagaimana program-program tersebut dibiayai. Penyusunan dan pelaksanaan anggaran tahunan merupakan rangkaian proses anggaran.

Menurut Marsdiasmo Proses penyusunan anggaran mempunyai empat tujuan yaitu:

1. Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah.
2. Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemprioritasan.
3. Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja.
4. Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Menurut Mardiasmotapan-tahapan yang dilakukan dalam penyusunan anggaran sektor Publik adalah sebagai berikut:

1. Tahap persiapan dan penyusunan anggaran (*budget preparation*)

Pada tahap persiapan dan penyusunan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika

¹³Ibid

anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

Dalam persoalan estimasi, yang perlu mendapat perhatian adalah terdapatnya faktor “*uncertainty*” (tingkat ketidakpastian) yang cukup tinggi. Oleh sebab itu, manajer keuangan publik harus memahami betul dalam menentukan besarnya suatu mata anggaran. Besarnya suatu mata anggaran sangat tergantung pada teknik dan sistem anggaran yang digunakan.

2. Tahap ratifikasi anggaran

Tahap berikutnya adalah *budget ratification*. Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif (kepala daerah) dituntut tidak hanya memiliki “*managerial skill*” namun juga harus mempunyai “*political skill*,” “*salesmanship*,” dan “*coalition building*” yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

3. Tahap pelaksanaan anggaran (*budget implementation*)

Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, tahap berikutnya adalah pelaksanaan anggaran. Dalam tahap ini, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Sistem akuntansi yang digunakan hendaknya juga mendukung pengendalian anggaran.

4. Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran

Tahap terakhir dari siklus anggaran adalah pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Apabila pada tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka pada

tahap pelaporan dan evaluasi anggaran biasanya tidak akan menemui banyak masalah.

5. Ruang lingkup, peran, dan fungsi DPRD

Sesuai dengan paradigma baru yang berkembang saat ini, DPRD mempunyai posisi, tugas, dan fungsi yang strategis dan penting dalam perencanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Fungsi pengawasan dan perencanaan hendaknya sudah dilakukan DPRD sejak proses penjaringan aspirasi masyarakat hingga penetapan arah dan kebijakan umum APBD serta penentuan strategi dan prioritas APBD. Sementara itu, fungsi pengawasan hendaknya dilakukan oleh DPRD pada saat perencanaan APBD, pelaksanaan APBD, dan pelaporan APBD.

C. EVALUASI SISTEM PENGANGGARAN

Penganggaran berbasis kinerja mulai diterapkan di Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 dan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 pada tahun anggaran 2003 atau 2004. Anggaran kinerja mendorong partisipasi dari stakeholders sehingga tujuan pencapaian hasil sesuai dengan kebutuhan publik. Legislatif diberi kesempatan untuk berperan aktif dalam penyusunan dan penetapan anggaran sebagai produk hukum.

Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja dimulai dari satuan kerja-satuan kerja yang ada di Pemda, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Kerja dan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (RKA-PPKD) kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) diakomodasi dalam RAPBD yang akan disampaikan kepada legislatif. RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran.

Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) adalah proses penyusunan APBD yang diberlakukan dengan harapan dapat mendorong proses tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Penerapannya diharapkan akan membuat proses pembangunan menjadi lebih efisien dan partisipatif, karena melibatkan pengambil kebijakan, pelaksana kegiatan, bahkan dalam tahap tertentu juga melibatkan warga masyarakat sebagai penerima manfaat dari kegiatan pelayanan publik.

Melalui ABK keterkaitan antara nilai uang dan hasil dapat diidentifikasi, sehingga program dapat dijalankan secara efektif. Dengan demikian, jika ada perbedaan antara rencana dan realisasinya, dapat dilakukan evaluasi sumber-sumber input dan bagaimana keterkaitannya dengan *output* dan *outcome* untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program.

Pengawasan DPRD dan masyarakat harus sudah dilakukan sejak tahap persiapan dan penyusunan APBD. Dalam tahap ratifikasi anggaran, peran DPRD hendaknya tidak lagi sebagai "tukang stempel" saja, namun harus benar-benar memainkan fungsinya sebagai pemegang hak budget. Prinsip-prinsip pokok siklus anggaran harus diketahui dan dikuasai dengan baik oleh penyelenggara pemerintahan.

H. PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH OLEH DPRD

Pengawasan terhadap pelaksanaan perlu dilakukan, hal ini untuk memantau apakah pelaksanaan anggaran tersebut telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, serta berjalan efisien, efektif dan ekonomis. Proses pengawasan di sini diartikan sebagai proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan pemerintah daerah sesuai dengan rancangan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Keppres No. 74 Tahun 2001).

Selain itu untuk mendukung akuntabilitas pemerintah daerah di samping diperlukan pengawasan yang bersifat internal juga diperlukan pengawasan yang bersifat eksternal yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Fungsi pengawasan secara internal selama ini dilakukan oleh pemerintah daerah sendiri, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh BPK, BPKP, serta DPR dan DPRD; sehingga akan diperoleh suatu laporan pelaksanaan pemerintahan yang diperoleh berdasarkan prosedur *chek and balances*. Dalam penelitian ini, proses pengawasan akan difokuskan pada pengawasan yang dilakukan oleh DPRD. Dalam melaksanakan tugas pengawasan tersebut, DPRD memiliki bagian khusus yang disebut Panitia Anggaran.

Pengawasan yang dilakukan DPRD atau Dewan dapat bersifat langsung maupun tidak langsung serta preventif dan represif. Pengawasan yang bersifat langsung dilakukan secara pribadi dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan minta secara langsung dari pelaksana dengan cara inspeksi. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan dengan cara mempelajari laporan yang diterima dari pelaksana. Pengawasan preventif dilakukan melalui *pre audit* sebelum pekerjaan dimulai. Sedangkan

pengawasan represif dilakukan melalui *post audit* melalui pemeriksaan di tempat (Sopannah dan Mardiasmo, 2003).

Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kewajiban memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan organisasi meliputi keberhasilan dan kegagalan misinya kepada pihak yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Semua instansi pemerintah sesuai dengan tugas dan fungsinya harus memahami lingkup akuntabilitas masing-masing. Prinsip-prinsip Akuntabilitas dalam penyelenggaraan akuntabilitas instansi pemerintah, perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:¹⁴

1. Harus ada komitmen yang kuat dari pimpinan dan seluruh staf.
2. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin kegunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran.
4. Harus berorientasi kepada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
5. Harus jujur, obyektif, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Akuntabilitas juga menyajikan deviasi (selisih, penyimpangan) antara realisasi kegiatan dengan rencana dan keberhasilan/kegagalan pencapaian sasaran.

Accountability menurut *Oxford Advance Learner's Dictionary, Oxford university Press, 1989* adalah *required or expected to give an explanation for one's action*. Sementara menurut Kamus Inggris Indonesia oleh John M. Echols dan Hassan Shadly, *accountability* adalah keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan dapat dimintai pertanggungjawaban. Dapat dipahami bahwa dalam akuntabilitas terkandung kewajiban seseorang atau organisasi untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatannya terutama dibidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/atasan.

¹⁴Osborne dan Plastrik (1997), *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* Reading, Mass.: Addison Wesley

Dalam hal ini terminologi akuntabilitas dilihat dari sudut pandang pengendalian tindakan pada pencapaian tujuan.

Menurut J.B. Ghartey,¹⁵ akuntabilitas ditujukan untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan berhubungan dengan pelayanan apa, oleh siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana, dan bagaimana. Dengan demikian pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antara lain: apa yang harus dipertanggungjawabkan, mengapa pertanggungjawaban harus diserahkan, kepada siapa pertanggungjawaban diserahkan, siapa yang bertanggung jawab terhadap berbagai bagian kegiatan dalam masyarakat, apakah pertanggungjawaban berjalan seiring dengan kewenangan, dan sebagainya. Konsep pelayanan ini dalam akuntabilitas belum memadai, oleh karena itu harus diikuti dengan jiwa *intrepreneurship* pada pihak-pihak yang melaksanakan akuntabilitas.

Akuntabilitas dapat hidup dan berkembang dalam suasana yang transparan dan demokratis serta adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat. Oleh karena itu pemerintah harus betul-betul menyadari bahwa pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat adalah hal yang tidak dapat dipisahkan dari publik. Ada empat dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain, yaitu Osborne dan Plastrik:¹⁶

1. Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas.
2. Kepada siapa ia berakuntabilitas.
3. Apa standar penilaian akuntabilitasnya.
4. Nilai akuntabilitas itu sendiri.

Efektivitas akuntabilitas publik banyak tergantung pada apakah pengaruh dari pihak-pihak yang berkepentingan direfleksikan dalam sistem monitoring dan insentif dari pelayanan publik. Pihak-pihak yang berkepentingan itu adalah :

1. Publik dan konsumen pelayanan (*stakeholders*).
2. Pemimpin, pengawas pelayanan publik.
3. Penyaji pelayanan itu sendiri yang mungkin punya tujuan berbeda.

¹⁵J.B. Ghartey (1987) *Crisis, Accountability and Development in the Third World*, London.

¹⁶Osborne dan Plastrik (1997), *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* **Reading, Mass.: Addison Wesley**

Secara absolut akuntabilitas memvisualisasikan ketaatan kepada peraturan, kemampuan melakukan evaluasi kinerja, keterbukaan, mengacu jadwal, penerapan efisiensi dan efektivitas biaya.

Standarisasi pelaporan itu perlu, tetapi tidak harus mengakomodasi semua kebutuhan pemakai, karena bila demikian akan menjadi semakin sangat kompleks "format laporan" yang seharusnya berlaku umum untuk semua instansi pemerintah. Untuk itu perlu diperhatikan ciri-ciri akuntabilitas menurut Plumptre T,¹⁷ yang efektif antara lain :

1. Utuh dan menyeluruh.
2. Mencakup aspek integritas keuangan, ekonomi, efisiensi, efektivitas, dan prosedur;
3. Akuntabilitas merupakan bagian dari sistem manajemen untuk menilai kinerja individu atau satuan organisasi.
4. Akuntabilitas harus dibangun berdasarkan sistem informasi yang andal untuk menjamin keabsahan, akurasi, obyektivitas, dan ketepatan waktu penyampaian informasi.
5. Adanya penilaian yang obyektif dan independen terhadap akuntabilitas suatu satuan organisasi.
6. Adanya tindak lanjut terhadap laporan penilaian atas akuntabilitas.

Anggaran bagi perusahaan berfungsi sebagai alat untuk menentukan perencanaan, alat pengendalian, koordinasi, sebagai salah satu alat untuk menilai kinerja manajer dan juga sebagai alat pencapaian tujuan perusahaan. Penetapan tujuan seringkali dipandang sebagai permasalahan yang kompleks dalam perusahaan, karena seringkali terjadi konflik antara kepentingan individu dengan kepentingan perusahaan.

I. PERAN DEWAN DALAM PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH

Pengawasan diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan dengan efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan menurut Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 (Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pemerintah Daerah)

¹⁷Plumptre T, 1981 "An Empirical Assesment of Organizational Commitment and Organizational Effectiveness". *Administrative Science Quarterly* 26. pp. 1-14.

Pasal 1 (6) menyebutkan bahwa pengawasan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan dilakukan oleh dewan dapat berupa pengawasan secara langsung dan tidak langsung serta *preventif* dan *represif*. Pengawasan langsung dilakukan secara pribadi dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan meminta secara langsung dari pelaksana dengan cara inspeksi. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan dengan cara mempelajari laporan yang diterima dari pelaksanaan. Pengawasan *preventif* dilakukan melalui *pre-audit* yaitu sebelum pekerjaan dimulai. Pengawasan *represif* dilakukan melalui *post audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi).

Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja (Mardiasmo, 2001). Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dimulai pada saat proses penyusunan APBD, pengesahan APBD, pelaksanaan APBD, dan pertanggungjawaban APBD. Adapun menurut Sopanah menyebutkan bahwa tujuan adanya pengawasan APBD adalah untuk:¹⁸

1. Mengetahui bagaimana cara penyusunan APBD.
2. Pelaksanaan APBD yang sebenarnya harus dilakukan oleh eksekutif.
3. Mengetahui jika terjadi kebocoran dalam pelaksanaan APBD..
4. Mampu mengidentifikasi pemborosan / kegagalan didalam pelaksanaan proyek.

Dalam menjalankan fungsi dan peran anggota dewan, kapasitas dan posisi dewan sangat ditentukan oleh kemampuan *bargaining position* dalam memproduksi sebuah kebijakan. Kapabilitas dan kemampuan dewan yang harus dimiliki antara lain pengetahuan, ketrampilan dan pengalaman dalam menyusun dalam menyusun berbagai peraturan daerah selain kepiawaian dewan dalam berpolitik mewakili konstituen dan kepentingan kelompok dan partainya.

Menurut Indradi, dalam penelitiannya membuktikan bahwa kualitas dewan yang diukur dengan pendidikan, pengetahuan, pengalaman, dan keahlian berpengaruh terhadap

¹⁸Sopanah, dan Mardiasmo, Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan antara Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Dengan Pengawasan Keuangan Daerah, *Simposium Nasional Akuntansi VI*, Semarang, 2003, Hal 1160-1173.

kinerja dewan yang salah satunya adalah kinerja pada saat melakukan fungsi pengawasan. Pendidikan dan pelatihan berkaitan dengan pengetahuan untuk masa yang akan datang.¹⁹

Yudono menyatakan bahwa, DPRD akan mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif serta menempatkan kedudukannya secara proporsional jika setiap anggota mempunyai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi teknis penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan publik dan sebagainya.²⁰ Pengetahuan yang akan dibutuhkan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran. Dengan mengetahui tentang anggaran diharapkan anggota dewan dapat mendeteksi adanya pemborosan dan kebocoran anggaran.

¹⁹Indradi, Syamsiar, 2001. Pengaruh Pendidikan dan Pengalaman anggota DPRD dengan Proses Pembuatan Peraturan Daerah, Tesis S2 Tidak Dipublikasikan, Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Brawijaya Malang.

²⁰Yudono, Bambang, *Optimalisasi Peran DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, <http://www.bangda.depdagri.go.id./jurnal/jendela.3.htm>, di akses 2013.

J. PENUTUP

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Proses penyusunan anggaran pada dasarnya memiliki 4 tujuan yaitu: menyelaraskan dengan rencana strategis, untuk mengkoordinasikan kegiatan dari beberapa bagian dalam organisasi, untuk memberikan tanggungjawab kepada manajer atau pimpinan, guna mengotorisasi jumlah dana yang dapat digunakan, dan untuk memberitahukan hasil yang mereka capai, serta untuk mencapai kerjasama. Pengawasan merupakan tahap paling integral dalam tahap penyusunan dan pelaporan APBD. Adapun tujuan pengawasan APBD adalah untuk mengetahui bagaimana cara penyusunan APBD, Pelaksanaan APBD yang sebenarnya harus dilakukan oleh eksekutif, Mengetahui jika terjadi kebocoran dalam pelaksanaan APBD, dan untuk mengidentifikasi pemborosan / kegagalan didalam pelaksanaan proyek. Pengawasan dilakukan oleh dewan dapat berupa pengawasan secara langsung dan tidak langsung serta *preventif* dan *represif*. Pengawasan langsung dilakukan secara pribadi dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan meminta secara langsung dari pelaksana dengan cara inspeksi. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan dengan cara mempelajari laporan yang diterima dari pelaksanaan. Pengawasan *preventif* dilakukan melalui *pre-audit* yaitu sebelum pekerjaan dimulai. Pengawasan *represif* dilakukan melalui *post audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi).

DAFTAR PUSTAKA

- Anthony, R. N. dkk, 2003, *Sistem Pengendalian Manajemen*, Edisi 1, Buku 2, Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Christensen, Jorgen Gronnegard. 1992. *Hierarchical and contractual approaches to budgetary reform*. Journal of Theoretical Politics 4(1): 67-91.
- Garamfalvi, L. 1997. *Corruption in the public expenditures management process*. Paper presented at 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru, 7-11 September.
- Halim. 2004 *Otonomi Daerah, Penganggaran Daerah, Dan Korupsi*, Seminar Nasional Dalam rangka Dies Natalis ke-44 Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.
- Halim. 2004 *Otonomi Daerah, Penganggaran Daerah, Dan Korupsi*, Seminar Nasional Dalam rangka Dies Natalis ke-44 Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.
- Indradi, Syamsiar, 2001. Pengaruh Pendidikan dan Pengalaman anggota DPRD dengan Proses Pembuatan Peraturan Daerah, Tesis S2 Tidak Dipublikasikan, Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Brawijaya Malang.
- J.B. Ghartey (1987) *Crisis, Accountability and Development in the Third World*, London.
- Jackson, P. M. 1982. *The Political Economy of Bureaucracy*. Oxford: Philip Allan.
- Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001, Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- Kepmendagri 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
- Keppres No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Keefer, Philip & Stuti Khemani. 2003. The political economy of public expenditures Background paper for WDR 2004:
- Mauro, Paolo. 1998a. Corruption and the composition of government expenditure. Journal of Public Economics 69: 263-279.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Osborne dan Plastrik (1997), *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* **Reading, Mass.: Addison Wesley**
- Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang. Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- Plumptre T, 1981 "An Empirical Assesment of Organizational Commitment and Organizational Effectiveness". *Administrative Science Quarterly* 26. pp. 1-14.