
UTILITARIANISME DAN PERANNYA DALAM PROSES PENYUSUNAN RENCANA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (RAPBD)

Syafa'at Anugrah Pradana¹, Muh. Aslam Syah²

^{1,2}IAIN Parepare, Parepare, Indonesia

Email: syafaatanugrah@iainpare.ac.id

Abstract

In the science of law, it is known as a school or school that is adhered to by everyone where there tends to be a dogmatic nature in that school. One of the schools that exist is the school of utilitarianism pioneered by Jeremy Bentham which states that the purpose of law is to provide the greatest happiness to the greatest number. One of the legal policies referred to is the RAPBD which is stipulated through a Regional Regulation whose drafting authority is given to the DPRD together with the Regional Government. Where in the process of drafting the RAPBD as a legal product it must be under the substance of the legal ideals namely certainty, justice, and expediency. So it needs to be investigated academically regarding the role of utilitarianism in the drafting process of the RAPBD. This research is normative research that uses a literature approach where the source of data comes from legislation and legal theories. This research results in the conclusion that the concept of utilitarianism has an important point in the process of preparing the RAPBD because the ultimate goal of the budget is to provide welfare value to society in general.

Keywords: APBD; Utilitarianism; RAPBD.

Abstrak

Dalam sebuah ilmu hukum dikenal dengan namanya aliran atau mazhab yang dianut oleh setiap orang dimana cenderung terdapat sifat dogmatik dalam mazhab tersebut. Salah satu dari mazhab yang ada adalah aliran utilitarianisme yang dipelopori oleh Jeremy Bentham yang menyatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk menyediakan kebahagiaan terbesar kepada jumlah terbanyak. Salah satu kebijakan hukum yang dimaksud adalah RAPBD yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah yang kewenangan penyusunannya diberikan kepada DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah. Dimana dalam proses penyusunan RAPBD sebagai produk hukum harus sesuai dengan substansi cita hukum yakni kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Sehingga perlu ditelusuri secara akademis perihal peran serta aliran utilitarianisme dalam proses penyusunan RAPBD. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan kepustakaan dimana sumber data berasal dari perundang-undangan dan teori-teori hukum. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa konsep utilitarianisme memiliki titik penting dalam proses penyusunan RAPBD sebab tujuan akhir dari anggaran adalah untuk memberikan nilai kesejahteraan kepada masyarakat pada umumnya.

Kata Kunci: APBD; Utilitarianisme; RAPBD.



PENDAHULUAN

Dalam sebuah ilmu hukum, dikenal berbagai aliran hukum yang menjadi pondasi bagi akademisi, praktisi hingga masyarakat pada umumnya. Pondasi ini kemudian diimplementasikan dalam bentuk konkrit yang dapat berupa pola pikir yang kemudian menjadi basis pembentuk perilaku. Hingga kemudian berdampak pada proses pengambilan sebuah keputusan yang berkesesuaian dengan aliran hukum yang mereka anut.

Sejatinya dalam menginterpretasikan sebuah hukum, seseorang akan mengartikan hukum tersebut sejalan dengan aliran atau mazhab hukum yang mereka anut. Hal ini didasarkan oleh keberadaan mazhab hukum cenderung bersifat dogmatis yang dianut oleh seseorang. Kendatipun tidak setiap orang cenderung dogmatik terhadap aliran hukum yang mereka anut, akan tetapi keberadaan aliran hukum tidak dapat terlepas dari sebuah realitas bahwa aliran hukum berkesinambungan dengan pemikiran dan tindakan yang dimiliki oleh seseorang.

Keberadaan aliran hukum atau teori hukum merupakan sebuah sarana untuk menjawab isu sosial-politik yang terjadi pada masa pencetusan teori tersebut. Aliran hukum tersebut kemudian menyediakan formula untuk keluar dari krisis yang dialami pada masa itu. Yang kemudian menjadi salah satu idealisme hukum, hingga menjadi salah satu tolak ukur ataupun sebuah utopis dalam hukum. Walaupun dalam penerapannya tidak sepenuhnya dapat menjawab harapan-harapan yang ditebarkan oleh masyarakat, namun formulasi yang ditawarkan oleh teori ataupun aliran hukum menjadi salah satu mekanisme penyelesaian konflik atas sebuah permasalahan sosial-politik yang tidak terlepas dari konsep zaman.

Dalam proses perumusan sebuah produk hukum, aliran hukum yang dianut oleh yang dianut oleh law maker cenderung berpotensi untuk mengorientasikan arah dan sifat dari produk hukum yang dirumuskan. Jika kemudian seorang pembuat kebijakan memakai pendekatan positivistik, maka kebijakan yang dihasilkan akan cenderung kaku atau bersifat positivistic. Hal ini juga berlaku pada aspek penegakan hukum (law enforcement), jika pelaku penegak hukum menganut aliran positivistik maka hukum yang diberlakukan akan diterapkan sesuai dengan apa yang tertulis (lex scripta). Sehingga aliran hukum berada pada titik vital dari aspek perumusan dan penegakan sebuah hukum.

Dalam perumusan sebuah kebijakan, terutama pada perumusan tentang kebijakan distribusi keuangan daerah diklasifikasikan sebagai salah satu dari produk hukum. Hal ini sejalan dengan keberadaan asas nomokrasi yang dianut oleh Indonesia yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 1 ayat (3). Dimana pada pasal tersebut mengatur secara konkrit mengenai supremasi hukum atau hukum



sebagai kekuasaan tertinggi. Sehingga dalam setiap aspek penyelenggaraan kekuasaan negara, harus senantiasa berdasar dan berlandaskan pada hukum yang ada, termasuk pada perumusan kebijakan keuangan daerah.

Pada dasarnya kebijakan terhadap pengelolaan keuangan daerah berdasar pada rencana anggaran yang kebijakan tersebut dirumuskan oleh legislatif bersama dengan eksekutif. Rencana anggaran yang dimaksud merupakan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang dirilis dalam bentuk produk hukum setiap tahunnya dalam hal ini berupa Peraturan Daerah (Perda). Namun, sebagai negara hukum, terdapat regulasi yang mengatur terkait dengan mekanisme ataupun pedoman dalam penyusunan RAPBD pada tahun anggaran selanjutnya. Namun secara umum, pengelolaan keuangan daerah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah tersebut sejatinya memberikan regulasi secara *lex generalis* tentang penyusunan RAPBD pada tahun anggaran selanjutnya. Dimana ketentuan tersebut akan diatur lebih lanjut di dalam ketentuan yang lebih spesifik (*lex specialis*) di dalam sebuah regulasi yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri. Di dalam permendagri tersebut, diatur secara spesifik tentang pedoman penyusunan RAPBD pada tahun anggaran selanjutnya. Hal ini bertujuan untuk melakukan koordinasi antara pusat dan daerah. Namun karena asas desentralisasi yang secara langsung mengakui keberadaan pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya, pedoman tersebut mengikat secara legal (*legally binding*) dan moral (*morally binding*). Akan tetapi, mekanisme penyaluran anggaran tersebut, diberikan kewenangannya oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini legislatif dan eksekutif untuk menyesuaikan RAPBD sesuai dengan anggaran yang dimiliki untuk didistribusikan untuk tahun anggaran selanjutnya.

Berdasarkan kewenangan tersebutlah, aliran hukum yang dianut oleh para pembuat kebijakan sejatinya menentukan orientasi dalam distribusi anggaran tersebut. Sehingga penulis secara langsung tertarik untuk menulis perihal aliran utilitarianisme beserta perannya dalam penentuan arah kebijakan dalam proses pembahasan RAPBD dengan mengangkat beberapa rumusan masalah yakni :

1. Bagaimana mekanisme dalam penyusunan APBD?
2. Bagaimana aliran utilitarianisme berperan dalam penentuan kebijakan?
3. Bagaimana peran aliran utilitarianisme dalam pembahasan RAPBD?

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang meninjau dari segi norma hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan kepustakaan yang sumbernya mencakup hukum positif maupun non positif yang berupa teori



hukum dan pendapat para ahli. Dimana fokus objek penelitian kali ini didasarkan pada proses penyusunan Rencana Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Penyusunan APBD

Dalam sebuah konsep desentralisasi, merupakan sebuah hak eksklusif yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini berkesesuaian dengan ketentuan asas otonomi yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana asas otonomi yang diatur di dalam ketentuan tersebut memberikan keleluasaan yang ditujukan kepada Pemerintah Daerah untuk mencapai tujuan dari pemerintahan itu sendiri. Dimana tujuan tersebut berupa upaya percepatan terhadap tercapainya kesejahteraan rakyat melalui program peningkatan pelayanan dan pemberdayaan serta peran serta masyarakat. Diharapkan kepada pemerintah daerah untuk bisa mencapai tujuan tersebut dengan menyerap anggaran yang maksimal sebab masing-masing daerah memiliki hak untuk memanfaatkan segala potensi sumber daya yang dimilikinya. Kemudian untuk mencapai tujuan pemerintahan tersebut, realisasi anggaran diwujudkan dalam bentuk APBD.

Pada dasarnya APBD terbagi menjadi tiga substansi yakni pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah merupakan semua penerimaan yang diperoleh oleh daerah melalui Rekening Kas Umum Daerah yang sifatnya tidak perlu dibayarkan kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang merupakan hak daerah. Sementara belanja daerah adalah pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang pada dasarnya tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lain yang diakui sebagai pengurangan ekuitas pada masa satu tahun anggaran. Pembiayaan daerah adalah segala penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran terkini maupun pada tahun anggaran selanjutnya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang dipergunakan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan dan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah. Dimana ranah pengelolaan tersebut, berada pada bidang pengelolaan keuangan daerah yang diatur di dalam beberapa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana pada paragraf 5 tentang APBD pada Undang-



Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sejatinya telah mengatur tentang Keberadaan APBD. Namun sebelum itu, perlu kiranya untuk memberikan definisi tentang APBD terlebih dahulu sebelum melangkah lebih jauh. Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Perda, pengertian tersebut didasarkan pada Undang-Undang 23 Tahun 2014.

Selanjutnya berdasarkan pada pasal 308 pada UU a quo secara umum menggambarkan bahwa yang berwenang untuk menetapkan pedoman penyusunan APBD setiap tahun adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional serta menteri yang bertanggung jawab atas urusan pemerintahan yang terkhusus pada bidang keuangan. Hal ini merupakan sebuah bentuk kerja secara hierarkis untuk menjamin adanya sinergitas pembangunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ketentuan pasal tersebut sejatinya juga merupakan sebuah aksi preventif terhadap potensi adanya egosektoral oleh pemerintah daerah yang tidak sejalan dengan orientasi pembangunan pemerintah pusat. Dalam penyusunan APBD Kepala Pemerintahan memiliki dasar dalam hal penyusunan terkait dengan alokasi anggaran yang diterbitkan. Kebijakan Umum APBD atau disingkat KUA pada dasarnya merupakan dokumen yang berisi kebijakan bidang pendapatan, belanja serta pembiayaan dan asumsi masa depan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Kemudian ada yang dikenal dengan PPAS atau dikenal dengan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang pada dasarnya berisi tentang program prioritas yang berisikan batas anggaran yang akan diberikan kepada setiap perangkat daerah dalam proses penyusunan rencana kerja dan juga pada anggaran satuan kerja perangkat daerah. Dimana pada ketentuan pada Pasal 310 pada UU No. 9/2015 tentang Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk menyusun KUA dan PPAS berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dimana DPRD bersama dengan kepala daerah telah menyetujui KUA serta PPAS, maka akan ditindak lanjuti oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mengisi rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Kemudian akan dipertimbangkan oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang akan ditetapkan sebagai RAPBD pada tahun berikutnya.

Dimana pada ketentuan pada pasal 311 UU a quo, kewajiban untuk menyerahkan rancangan Perda tentang APBD dibebankan kepada Kepala Daerah yang diserahkan kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Jika meninjau pada landasan filosofis, DPRD selaku perwakilan rakyat memiliki legitimasi kewenangan yang diberikan oleh rakyat sebagai representasi rakyat serta untuk pemenuhan unsur pengimbangan dalam hal kekuasaan pemerintahan daerah. Dimana pada pemerintahan daerah juga terbagi menjadi 2 (dua) bagian yakni legislatif dalam hal ini adalah DPRD dan



eksekutif dalam hal ini adalah Kepala Daerah dan jajarannya. Kemudian, jika merujuk pada landasan filosofis tersebut, Kepala Daerah memiliki peran sebagai pelaksana aktivitas pemerintahan berkewajiban untuk melakukan kerjasama dengan DPRD terlebih dahulu terkait dengan anggaran yang akan dianggarkan pada tahun anggaran selanjutnya. Kemudian, pihak eksekutif selaku pelaksana pemerintahan, sejatinya memiliki kewenangan untuk mengatur secara subjektif tentang skala prioritas anggaran yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran selanjutnya yang berpedoman pada Permendagri yang mengatur tentang pedoman penyusunan RAPBD secara periodik dalam jangka waktu 1 tahun penganggaran.

Proses pembahasan yang dilakukan oleh pihak DPRD dan Pemerintah Daerah dilakukan di Sekretariat DPRD dengan mengundang Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk memberikan penjelasan terkait bagaimana SKPD termempertanggungjawabkan program kerja yang mereka miliki yang membutuhkan pendanaan. Proses pembahasan tersebut dilakukan dengan menyerahkan rincian program kerja serta anggaran yang dibutuhkan oleh SKPD terkait kepada DPRD. Dalam proses pembahasan ini, DPRD berperan sebagai pihak yang mengevaluasi SKPD berdasarkan aspirasi masyarakat yang mereka tampung, menentukan skala prioritas yang diperlukan untuk penganggaran selama satu tahun

Relasi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah sejatinya merupakan relasi kekuasaan check and balances dalam berbagai aspek. Pada aspek penganggaran, DPRD tidak memiliki kewenangan untuk menyusun RAPBD, namun berfungsi sebagai pengawas dalam pelaksanaan RAPBD. Sementara kewenangan untuk penyusunan RAPBD hanya diberikan kepada kepala daerah terkait. Hal ini disebabkan oleh keberadaan DPRD dikategorikan sebagai aktor penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga fungsi budgeting diberikan kewenangannya kepada Kepala Daerah dan dibahas bersama dengan DPRD. Jika kemudian, terdapat penganggaran yang tidak disetujui oleh DPRD maka akan diperoleh konsensus antara pihak DPRD dan Pemerintah Daerah pada masa pembahasan RAPBD.

Dalam proses pembahasan Rancangan Perda tentang APBD, kepala daerah bersama dengan DPRD memiliki kewajiban untuk menyetujui secara bersama rancangan Perda tentang APBD minimal 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran selanjutnya dimulai. Hal ini merupakan amanat yang ditetapkan di dalam Undang-Undang No. 9/2015 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 312. Jika kemudian tidak disetujui bersama, terdapat sanksi administratif yang akan dikenakan terhadap kepala daerah yang berupa pembayaran hak-hak keuangan yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan akan dihentikan selama 6 (enam) bulan. Hal ini sejatinya



menegaskan mengenai urgensi adanya pengaturan mengenai APBD pada tahun anggaran selanjutnya.

Dalam penyusunan APBD terdapat Standar Analisa Belanja atau SAB yang merupakan sebuah komponen yang berfungsi untuk menjadi dasar pengukuran dari kinerja keuangan dalam penyusunan APBD dengan sebuah pendekatan yakni pendekatan kinerja. Dimana SAB berfungsi untuk menganalisis belanja yang akan dianggarkan dalam sebuah program atau kegiatan yang menghasilkan tingkat pelayanan tertentu yang diperuntukkan kepada masyarakat. Dimana SAB ini menjadi pedoman yang akan memiliki daya guna yang harus direncanakan oleh setiap unit kerja. Penilaian tersebut sejatinya menilai dari tingkat efektivitas program kerja yang dicanangkan oleh Unit Kerja yang membutuhkan pendanaan. Sehingga terdapat standarisasi atau penilaian kewajaran yang dinilai berdasarkan SAB. Selain itu, salah satu indikator penilaian atas usulan anggaran belanja dapat dilakukan berdasarkan kewajaran beban kerja yang akan dinilai berdasarkan kesesuaian program kerja yang dicanangkan oleh Satuan Kerja (Kartiwa, 2004).

Implementasi SAB pada proses perencanaan usulan anggaran pada dasarnya akan memberikan manfaat antara lain:

1. Mendorong unit kerja untuk lebih selektif dalam proses perencanaan program kerjanya;
2. Menjadi langkah prefentif atas belanja yang kurang efektif sebagai upaya pencapaian kinerja;
3. Upaya untuk mengurangi tumpang tindih belanja dalam sebuah aktivitas investasi maupun non investasi.

Utilitarianisme dan Orientasi Alirannya

Aliran Utilitarianisme merupakan aliran yang dipelopori oleh Jeremy Bentham yang merupakan filsuf ekonom, juris dan seorang reformer hukum. Aliran Utilitarianisme merupakan sebuah aliran yang mengedepankan konsep kemanfaatan yang menjadi doktrin etika dalam ilmu hukum. Dalam pandangan Jeremy Bentham, hukum baru dapat dipandang sebagai hukum apabila dapat memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya kepada jumlah sebanyak-banyaknya. Prinsip tersebut kemudian dikenal sebagai maksim yang cukup fenomenal yakni “the greatest happiness for the greatest number” yang dikenalkan pada karya tulisnya yang berjudul *Introduction to the Principle of Morals and Legislation* pada tahun 1789 (Ali, 2009).

Bagi Jeremy Bentham dalam (Rahmatullah, 2021) perundang-undangan bertujuan untuk memberikan kebahagiaan kepada masyarakat, sehingga perundang-undangan dibebankan untuk mencapai empat tujuan utama yakni:

1. Untuk memberikan nafkah hidup;
2. Untuk memberikan makanan yang berlimpah;
3. Untuk memfasilitasi perlindungan; dan

4. Sarana untuk mencapai persamaan.

Keempat tujuan tersebut, menjadi salah satu formulasi utopis yang diyakini oleh Jeremy Bentham dapat memberikan kemanfaatan kepada masyarakat. Bagi Bentham, seorang pembuat undang-undang dalam menyusun sebuah perundang-undangan harus memberikan penemuan yang dapat memberikan nilai kebaikan dalam perundang-undangan yang dibuatnya. Di mana dalam substansi perundang-undangan yang dibuat haruslah bertujuan untuk mencegah keburukan, kejahatan dan ketidakmanfaatan kepada khalayak umum. Sehingga suatu produk hukum barulah kemudian dapat diakui sebagai hukum apabila hukum tersebut mencapai sebuah tujuan yakni kelimpahan, perlindungan terhadap status dan kepemilikan serta meminimalisir adanya ketidakadilan.

Persespsi Bentham sebenarnya berawal dari perhatiannya yang masif terhadap keberadaan individu. Dimana dalam hukum harusnya dapat memberikan jaminan terhadap kebahagiaan ke individu bukan ke masyarakat secara keseluruhan. Kendatipun demikian, Bentham tidak pernah menyangkal bahwa kepentingan masyarakat juga perlu diperhatikan yang sejalan dengan kepentingan individu. Sehingga perlu ada upaya penyeimbangan antara kepentingan dari individu dan masyarakat untuk mencapai keseimbangan dalam upaya untuk memperoleh keseimbangan yang dapat diperoleh (Septiansyah & Ghalib, 2019).

Upaya yang dapat ditempuh untuk mencapai keseimbangan tersebut dapat dicapai dengan mengadakan dorongan moral yang berasal dari tiap-tiap individu yang berupa simpati. Kendatipun demikian, Bentham lebih menitikberatkan perhatian kepada individu. Sebab, apabila setiap individu telah memperoleh kebahagiaannya, maka secara koheren dapat memberikan kebahagiaan kepada masyarakat secara simultan.

Salah satu tokoh Utilitarianisme yang terkemuka adalah John Stuart Mill yang merupakan filsuf Inggris. Bagi John Stuart Mill sebuah tindakan seharusnya ditujukan untuk memperoleh kebahagiaan dan keliru apabila tindakan tersebut memperoleh kebalikan dari kebahagiaan (Saepullah, 2020). Sekilas memang terlihat bahwa pemikiran John Stuart Mill sejatinya merupakan sebuah aliran filsafat moral, namun jika ditelaah lebih jauh maka dapat diangkut ke dalam filsafat hukum. Sejatinya, tindakan pembuatan hukum atau regulasi haruslah berkesesuaian dengan kebahagiaan dan bagi Mill adalah hal yang salah apabila ketentuan hukum yang diatur oleh regulator justru mencerminkan kebalikan dari kebahagiaan. Sehingga, poros regulasi harus diarahkan ke arah kebahagiaan (Septiansyah & Ghalib, 2019).

Persamaan pemikiran bagi Mill dan Bentham memiliki kodrat persamaan yakni untuk mencapai kebahagiaan yang berujung pada kemanfaatan. Karena menurut mereka, apabila kemudian kebahagiaan dapat

diperoleh, maka akan memunculkan kemanfaatan. Sebab kebahagiaan merupakan tujuan akhir dari manusia serta untuk terlepas dari penderitaan. Sehingga dalam proses perumusan kebijakan, harus menghasilkan kemanfaatan terbesar terhadap jumlah yang terbesar dalam hal ini manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat.

Pandangan mengenai utilitarianisme sejatinya merupakan sebuah paham etika yang mengedepankan tindakan-tindakan yang dapat dikatakan baik apabila tindakan tersebut mendatangkan kebahagiaan atau manfaat. Sementara tindakan yang mendatangkan kerugian atau penderitaan adalah tindakan yang tidak baik. Dalam perspektif utilitarianisme, tidak ada keberpihakan yang ditujukan pada kelompok, sebab esensi kebahagiaan diinginkan oleh setiap orang dan menolak setiap penderitaan, sehingga konsep dari utilitarianisme memberikan dasar terhadap kebahagiaan sebagai standarisasi kebahagiaan sebagai batu uji moralitas yang menjunjung tinggi kebahagiaan atau kesejahteraan yang tidak akan memihak. Sehingga, nilai etis dan moralitas yang dihadapkan oleh Bentham didasarkan pada kebahagiaan dan kemanfaatan yang dirasakan oleh khalayak dan tidak berpihak dan dapat dirasakan oleh siapapun.

Bagi Bentham, manusia merupakan makhluk hidup yang selalu menjadikan kebahagiaan sebagai tujuan dan rasa sakit sebagai hal yang tidak diinginkan. Sehingga hal ini dapat menentukan sikap dan perilaku mereka kedepannya. Sebagai contoh bahwa dengan mengetahui bahwa manusia dibayangkan oleh kebahagiaan dan rasa sakit, maka kita dapat mengetahui orientasi kedepannya dalam tindakan manusia tersebut, yakni untuk mendatangkan kebahagiaan terhadap dirinya dan menjauhkan rasa sakit dari dirinya. Sehingga harapan dan cita-cita orang tersebut, akan ditetapkan pada kedua hal tersebut.

Jika melihat pada titik yang lebih detail, konsep utilitarianisme yang dikemukakan oleh Bentham memberikan gambaran apabila seorang manusia menghadapi sebuah kondisi tertentu, maka analisa yang dipikirkan oleh manusia tersebut adalah pihak-pihak yang akan terdampak pada tindakan tersebut, dan seberapa besar kebahagiaan dan kesakitan yang dapat ditimbulkan dari kondisi tersebut. Sehingga tindakan manusia tersebut, akan memilih mana tindakan yang dapat mengoptimalkan kebahagiaan bagi dirinya dan menjauhkan penderitaan baginya. Sehingga, dalam sebuah tindakan manusia dapat dianalisis bagaimana cara untuk mengamplifikasi tingkat utilitis dari sebuah kebahagiaan, yakni dengan meningkatkan kebahagiaan, manfaat, keuntungan ataupun kenikmatan bagi sebanyak-banyaknya atau dengan kata lain manfaat sebesar-besarnya kepada jumlah sebesar-besarnya. Maka dari itu, kebahagiaan sejatinya selalu dijadikan

sebagai standarisasi dalam upaya untuk mencapai konsep dari aliran utilitarianisme (Pratiwi et al., 2022).

Peran Utilitarianisme terhadap Proses Pembahasan Rancangan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (RAPBD)

Dalam sebuah konsep utilitarian akan mendepankan konsep kemanfaatan dengan maksim “the greatest happiness for the greatest number” yang dipaparkan oleh Jeremy Bentham. Hal ini berkesesuaian dengan tujuan akhir dari hukum yang menurut aliran utilitarianisme yang mengatakan bahwa untuk menghadirkan kebahagiaan dan menghilangkan kesakitan. Sehingga dapat dipastikan bahwa keadaan tersebut dapat menjadi salah satu tolak ukur dari keberhasilan suatu hukum. Dimana apabila hukum menghadirkan sebuah kesakitan, maka ia gagal sebagai hukum.

Dimana hukum yang dimaksud tidak hanya yang bersifat aturan yang mengikat (regelling) tapi aturan yang menetapkan (beschikking). Kedua ketentuan tersebut sejatinya dikategorikan sebagai sebuah hukum yang memiliki idealisme dan tujuan dari pembentukannya. Hal ini juga berlaku dalam rencana APBD yang ditetapkan melalui Perda atau Peraturan Daerah. Penetapan Perda yang dikategorikan sebagai hukum diwenangkan kepada DPR dan Kepala Daerah untuk membahas mengenai apa yang menjadi prioritas anggaran pada tahun anggaran tersebut. Hal tersebut diarahkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri yang dirilis setiap tahunnya yang berfungsi sebagai pedoman dalam penyusunan APBD yang ditetapkan melalui Perda.

Dalam (Kartiwa, 2004) proses perencanaan APBD, terdapat paradigma baru yang digunakan dalam manajemen keuangan daerah yang memiliki standarisasi yang harus dipenuhi yaitu sebagai berikut:

1. Berorientasi pada kepentingan publik;
2. Proses penyusunan berdasarkan pada pendekatan kinerja;
3. Ada keterikatan antara DPRD, perencanaan operasional oleh Pemda, dan Unit kerja; dan
4. Upaya untuk memberikan sinergi antara APBD, prosedur pengelolaan keuangan daerah dan unit pengelola layanan publik dalam pengambilan desisi atau keputusan.

Dalam proses penganggaran sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa terdapat 2 (dua) pihak yang terlibat dalam proses perencanaan APBD, yakni Pemerintah Daerah dan DPRD. Dimana masing-masing pihak memiliki perannya tersendiri. Keterikatan antara pihak ini memiliki dasar pemikiran yang berbeda dalam proses penganggarnya. Dimana pada umumnya terdapat 3 (tiga) pertimbangan umum yang didasarkan pada sebuah ketetapan hukum, diantaranya yakni, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.



Dari perspektif keadilan, terdapat beberapa model keadilan yang dikemukakan yakni keadilan substantif dan keadilan prosedural. Prof. Achmad Ali mengemukakan bahwa keadilan prosedural yang didasarkan pada standar yang telah ditetapkan oleh aturan tanpa memihak kepada siapapun dan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dimana pada model keadilan prosdural terkadang disalahgunakan dalam proses penegakan keadilannya dan implementasinya cenderung digunakan sebagai alasan pembenar untuk melaksanakan tindakan korup yang mengatasnamakan tindakannya sudah sesuai dengan prosedur yang ada. Sementara pada jenis keadilan selanjutnya adalah keadilan substantif yang diberikan penalarannya yang disesuaikan pada substansi atau materi yang dimuat dalam hukum yang ada. Dimana diberikan sesuai dengan porsinya dan harus diutamakan dalam sebuah sistem hukum. Lawrence M. Friedman mendefinisikan bahwa prosedur hanyalah sebuah sarana untuk mencapai sebuah tujuan (Ali, 2009). Sehingga dalam sebuah sistem hukum, yang menjadi penilaian tertinggi adalah apa yang dikerjakannya bukan bagaimana cara mengerjakannya atau melalui siapa namun berdasarkan substansi.

Sementara dari segi kepastian hukum (legal certainty) cenderung berdasarkan pada ketentuan hukum yang ada atau berdasarkan *what is the law say* atau lebih kental disebut sebagai positivisme hukum. Kepastian hukum sejatinya hanya mengedepankan pada kepastian undang-undang dan memandangnya hanya sebagai sesuatu yang otonom karena menurut pandangan aliran ini, hukum dipandang sebagai kumpulan aturan-aturan, norma dan asas hukum. Dimana para penganut aliran ini memandang bahwa tujuan hukum hanyalah untuk mewujudkan kepastian hukum yang dibebankan ke dalam sistem perundang-undangan. Sehingga hukum diterapkan sebagai hanya sebagai perundang-undangan semata, namun pada realitasnya ada beberapa pertimbangan lain yang harus dipertimbangkan dalam proses *law making* tersebut. Sehingga dapat dinilai bahwa aliran ini cenderung bersifat dogmatis yang kaku.

Sementara pada aspek kemanfaatan pada dasarnya sejalan dengan aliran utilitarianisme yang mengedepankan aspek kemanfaatan dan kebahagiaan yang diperoleh melalui hukum yang ada. Tujuan hukum sejatinya mengedepankan kemanfaatan dibandingkan keadilan dan kepastian. Dimana hal ini merupakan sebuah idealisme yang ditawarkan bahwa hukum sejatinya harus membawa kemanfaatan dalam implementasinya pada masyarakat. Sehingga konsep kemanfaatan ini dapat membawakan kebahagiaan terbesar yang berupa manfaat kepada masyarakat.

Ketiga hal tersebut yakni kemanfaatan, keadilan dan kepastian sejatinya saling bertentangan satu sama lain terkait dengan skala prioritas yang harus dikedepankan. Gustav Radbruch selaku filsuf hukum Jerman yang

mengajarkan tiga tujuan hukum yakni kepastian, kemanfaatan dan keadilan. Namun berdasarkan pendapat Radbruch (Ali, 2009) bahwa masing-masing bidang hukum memiliki tujuan tersendiri yang spesifik. Namun, pertanyaan yang muncul adalah yang manakah yang harus didahulukan dalam proses penentuan prioritas dan yang mana menimbulkan banyak masalah di masyarakat. Sehingga Radbruch dalam ajarannya yang dikenal sebagai asas prioritas, dimana yang menjadi prioritas pertama adalah keadilan, kedua adalah kemanfaatan, dan terakhir adalah kepastian hukum. Namun penilaian tersebut.

Namun seiring dengan bertambahnya kompleksitas dalam kehidupan manusia, ajaran Gustav Radbruch tentang asas prioritas baku terasa tidak mampu untuk menentukan orientasi kebijakan yang dewasa ini yang kental dengan permasalahan-permasalahan baru. Sehingga ajaran asas prioritas tersebut terkadang memunculkan pertentangan antara keadilan dan kemanfaatan. Sebab dalam sebuah kondisi, terkadang kemanfaatan harus diprioritaskan dibandingkan dengan keadilan. Maka, yang harus dikedepankan adalah ajaran prioritas kasuistik yang pada dasarnya mengidentifikasi terlebih dahulu apa yang perlu diprioritaskan yang disesuaikan pada kasus tertentu. Sehingga apabila dalam sebuah kasus, dibutuhkan kemanfaatan dibandingkan keadilan, maka yang didahulukan adalah kemanfaatan. Tentu saja ini berbeda dengan ajaran prioritas baku yang mengedepankan keadilan tanpa mempertimbangkan situasi dan kondisi yang ada pada kasus tersebut.

Jika dikorelasikan terhadap tren penyusunan dan pembahasan RAPBD, terdapat beberapa pertantangan yang terkait dengan yang mana menjadi prioritas dalam penganggaran. Apakah keadilan, kemanfaatan atau kepastian ?. namun sebelum itu, perlu kiranya diklasifikasikan yang mana menjadi keadilan, kemanfaatan atau kepastian dalam penyusunan dan pembahasan RAPBD.

Pada dasarnya, konsep keadilan pada RAPBD yakni disesuaikan pada keadilan dalam distribusi anggaran pada setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Dimana dalam hal ini, distribusi anggaran disesuaikan pada program kerja dan anggaran yang ingin dilaksanakan. Apabila kemudian SKPD menganggarkan program kerja, maka dibebankan dalam proses pembahasan untuk diberikan anggaran. Namun, yang menjadi pertimbangan adalah pendekatan jenis keadilan apa yang akan digunakan untuk dalam RAPBD, apakah keadilan substantif atau keadilan prosedural. Jika menggunakan konsep keadilan prosedural, maka setiap SKPD yang mengusulkan anggaran, diberikan pembebanan untuk anggaran tersebut direalisasikan yang sesuai prosedur yang ada. Sehingga terdapat sebuah kecenderungan yang akan terjadi bahwa yang dilakukan telah sesuai dengan prosedur yang ada.



Sementara jika menggunakan pendekatan keadilan substantif, maka penganggaran yang akan direalisasikan adalah anggaran yang sesuai dengan beban kerja dan orientasi dari SKPD terkait. Namun, jika orientasi dari SKPD terkait bergerak di bidang pendidikan dan menganggarkan di bidang kesehatan, maka harus ada proses eliminasi atas nama keadilan substantif untuk meluruskan orientasi SKPD demi tercapainya anggaran yang tepat sasaran. Sehingga dari aspek keadilan cenderung terdapat dualisme yang berpotensi terjadi dalam proses penganggaran RAPBD.

Dari aspek kepastian hukum, penganggaran RAPBD cenderung bergerak pada sebuah pendekatan adanya regulasi yang dijadikan acuan dalam penyusunan RAPBD. Dalam hal ini, kepastian hukum atau legal certainty menyusun anggaran hanya berdasarkan kepada Pedoman Penyusunan APBD pada tahun anggaran terkait. Dimana pedoman tersebut dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dalam rangka untuk mengadakan sinkronisasi penganggaran oleh pusat dan daerah. Memang pada dasarnya hal ini memiliki tujuan yang jelas yakni adanya harmoni dalam aspek pembangunan baik oleh nasional maupun daerah. Namun yang menjadi permasalahan adalah ketika kepastian hukum tersebut dijadikan sebagai prioritas utama dalam proses penyusunan rencana anggaran tanpa mempertimbangkan aspek-aspek lainnya. Dampaknya justru akan menghasilkan kecenderungan hanya untuk menghasilkan RAPBD yang sesuai dengan pedoman dan dapat dijalankan yang lekang oleh kemanfaatan dan keadilan. Dimana ketika kepastian hukum yang dikedepankan, maka dampak yang dihasilkan adanya formalitas belaka dalam penyusunan RAPBD.

Proses penganggaran yang bernuansakan kemanfaatan menurut hemat penulis merupakan hal yang harus diprioritaskan. Dimana proses penganggaran harus berorientasi pada kemanfaatan yang dapat diperoleh. Karena anggaran sejatinya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan kepada masyarakat dan pembangunan daerah. Akan tetapi, bukan berarti bahwa prioritas kemanfaatan tidak serta merta menafikkan keadilan dan kepastian. Ketiga hal tersebut merupakan sebuah cita hukum yang merupakan nilai dasar dalam upaya untuk mencapai cita hukum tersebut. Maka yang menjadi amanah adalah sinkronisasi dan harmoni antara ketiga hal tersebut.

Jika meninjau dari persepsi dari aliran utilitarianisme, maka sejatinya hukum harus menghadirkan kemanfaatan yang berupa kebahagiaan kepada khalayak banyak. Dimana dalam rencana penganggaran harus diprioritaskan upaya untuk mencapai kebahagiaan kepada jumlah terbesar di masyarakat. Dimana hal tersebut dapat diimplementasikan dan diukur melalui sebuah mekanisme yakni Standar Analisa Belanja (SAB). SAB ini merupakan sebuah alat untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi dari anggaran.

Asas efektivitas dan efisiensi dari anggaran pada dasarnya sejalan dengan tujuan hukum menurut aliran utilitarian ini yang mengedepankan untuk menciptakan pleasure dan menghilangkan pain. Dimana menurut Bentham dalam (Pratiwi et al., 2022), terdapat tujuh variabel kuantitatif untuk melakukan standarisasi kebahagiaan yang dapat dimunculkan dari sebuah kebijakan yaitu:

1. Durasi dari kenikmatan yang dapat diberikan;
2. Intensitas dari kenikmatan;
3. Kepastian ataupun ketidakpastian dari pemenuhan kenikmatan;
4. Ketepatan untuk memenuhi kenikmatan;
5. Konsistensi kenikmatan yang dihasilkan;
6. Tidak ada kemungkinan kenikmatan diikuti oleh kesakitan;
7. Kuantitas area atau jumlah orang yang terpengaruh dari kenikmatan tersebut.

Ketujuh standarisasi tersebut menjadikan salah satu tolak ukur yang ditentukan oleh Bentham yang dapat dijadikan sebagai batu acuan dalam penentuan sebuah kebijakan. Kemudian jika sebuah kebijakan ingin diimplementasikan kepada masyarakat dalam hal ini rancangan APBD, maka yang menjadi preferensi penentuan kebijakan adalah seberapa luas kenikmatan yang dapat diperoleh masyarakat jika RAPBD tersebut direalisasikan.

Bagi masyarakat, nilai kenikmatan yang akan diperoleh apabila RAPBD disusun berdasarkan aspek kemanfaatan adalah meningkatnya nilai kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dimana orientasi APBD ditujukan untuk memberikan kemanfaatan kepada khalayak banyak dalam hal ini masyarakat. Sehingga masyarakat terkena dampak langsung dari penganggaran, akan merasakan kenikmatan. Maka dari itu konsep penganggaran yang sebaiknya adalah penganggaran yang dapat memberikan manfaat terbesar kepada masyarakat. Sebab, jika meninjau dari konsep negara yang dianut oleh Indonesia yang menganut konsep negara kesejahteraan (welfare state) yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan kepada masyarakat melalui pemerintahan yang berbasis kemanfaatan. Maka sudah sewajarnya apabila, kemanfaatan dinilai sebagai aspek fundamental dalam proses penyusunan dan pembahasan RAPBD.

KESIMPULAN

Dalam penyusunan RAPBD memang terdapat beberapa pertentangan dari aspek keadilan, kepastian dan kemanfaatan cenderung bertentangan. Namun dalam ajaran kasuistis prioritas mendefinisikan bahwa yang menjadi prioritas dalam sebuah ketetapan hukum akan diklasifikasikan sesuai dengan kasus yang dihadapi. Sementara dalam penyusunan RAPBD sejatinya harus



mengedepankan kemanfaatan untuk mencapai kebahagiaan terbesar untuk jumlah yang terbanyak. Namun bukan berarti keadilan dan kepastian akan dibuang begitu saja. Sebab, dalam upaya untuk mencapai cita hukum, ketiga hal tersebut memiliki peran sebagai pilar utama dalam upaya implementasi hukum.

Keberadaan aliran Utilitarianisme berperan penting dalam proses penyusunan RAPBD. Sebab dalam proses tersebut, diperlukan analisis terlebih dahulu terkait dengan potensi kebahagiaan yang dapat diperoleh masyarakat. Sebab tujuan hukum pada akhirnya berurusan dengan bagaimana upaya untuk memberikan kebahagiaan dan kemanfaatan kepada masyarakat. Sebab dalam adagium hukum “the greatest happiness for the greatest number” dapat dijadikan sebagai acuan dasar dalam menyusun sebuah rancangan APBD pada tahun anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, A. (2009). Menguak teori hukum (legal theory) dan teori peradilan (judicialprudence) termasuk interpretasi undang-undang (legisprudence). *Jakarta: Kencana, 1*.
- Kartiwa, H. A. (2004). Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Arah Kebijakan Umum. *Makalah Yang Disampaikan Pada Pelatihan Pendalaman Kompetensi Bidang Tugas Legislatif Anggota DPRD Kabupaten Sukabumi, Pada Tanggal 8 Desember*.
- Pratiwi, E., Negro, T., & Haykal, H. (2022). Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum Atau Metode Pengujian Produk Hukum? *Jurnal Konstitusi, 19(2)*, 268. <https://doi.org/10.31078/jk1922>
- Rahmatullah, I. (2021). Filsafat Hukum Utilitarianisme: Konsep dan Aktualisasinya Dalam Hukum di Indonesia. *Adalah: Buletin Hukum Dan Keadilan, 5, 2*.
- Saepullah, A. (2020). Konsep Utilitarianisme John Stuart Mill: Relevansinya terhadap Ilmu-ilmu atau Pemikiran Keislaman. *Aqlania: Jurnal Filsafat Dan Teologi Islam, 2*, 243–261.
- Septiansyah, Z. B., & Ghalib, M. (2019). Konsepsi Utilitarianisme dalam Filsafat Hukum dan Implementasinya di Indonesia. *Ijtihad, 34(1)*. <https://doi.org/10.15548/ijt.v34i1.3>