

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Di Indonesia yang lazim dipahami sebagai anggaran pada sektor publik adalah anggaran yang digunakan oleh pemerintah, baik pusat ataupun daerah. Untuk anggaran yang digunakan oleh pemerintah pusat dinamakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan untuk anggaran pada pemerintah daerah diberi nama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ini merupakan anggaran yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan aktivitas-aktivitasnya.

Undang-Undang yang mengatur tentang perubahan dalam hubungan tata pemerintahan dan hubungan keuangan, serta membawa perubahan dalam pengelolaan anggaran daerah antara lain adalah Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Dari aturan undang-undang tersebut lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menyatakan bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal itu dimaksudkan bahwa pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber pendapatan daerah yang dimiliki sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan penerimaannya supaya tidak mengalami defisit fiskal.

Dalam upaya pengoptimalan penerimaan tersebut terkadang pihak pemerintah menemui kendala yang berakibat pada kondisi perekonomian. Hal tersebut bisa dikatakan wajar, karena sesuai dengan yang diungkapkan oleh John Stuart Mill (1860) dalam Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik–Bappenas (2007:14), guna merumuskan tata pemerintahan yang baik dalam tataran yang lebih implementatif melalui esaynya *Considerations on Representative Government* mengamati dan menjadikan kendala yang pada umumnya didasari oleh kurangnya pemahaman, kesadaran, dan kapasitas di kalangan pelaku khususnya sumber daya manusia aparatur dalam penyelenggaraan pemerintah sebagai pemicu untuk mengawali upaya menggali secara teoritis hubungan antara birokrasi dan pemerintahan.

Untuk dapat mengurangi kendala dalam mendukung terciptanya *good government governance* menurut Mardiasmo (2002:25) diperlukan adanya reformasi kelembagaan, reformasi pada manajemen publik dan juga reformasi lanjutan terutama yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan daerah.

Reformasi kelembagaan yaitu reformasi yang menyangkut alat-alat pemerintahan di daerah baik dalam struktur maupun infrastrukturnya. Reformasi manajemen terkait dengan perubahan manajemen yang sesuai dengan

perkembangan jaman. Model manajemen yang cukup populer adalah manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan pada kebijakan. Konsekuensi yang dihadapi oleh pemerintah daerah yang menggunakan *new public management* ini diantaranya adalah melakukan perubahan pendekatan dalam penganggaran, dari yang awalnya menggunakan penganggaran tradisional (*traditional budget*) menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*).

Sedangkan reformasi lanjutan yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan daerah yaitu mencakup:

1. Reformasi sistem pembiayaan (*financing reform*)
2. Reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*)
3. Reformasi sistem pemeriksaan (*audit reform*), dan
4. Reformasi sistem manajemen keuangan daerah (*financial management reform*).

Dalam pembaharuan sistem keuangan tersebut diharapkan pengelolaan uang rakyat dapat dilakukan secara transparan dengan berdasarkan pada konsep *value for money* (efektif, efisien, dan ekonomis), sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*).

Memperbaiki kinerja pada sektor publik bukan sekedar masalah teknis belaka, tetapi akuntansi pemerintahan sebagai alat untuk menciptakan *good government governance* memiliki peran yang sangat vital dan signifikan terutama terkait dengan upaya untuk menghasilkan laporan keuangan dan transparansi informasi keuangan daerah.

Idealnya untuk dasar yang digunakan dalam menentukan besaran anggaran yang dibutuhkan daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 pasal 36 Ayat (2) tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yaitu RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.

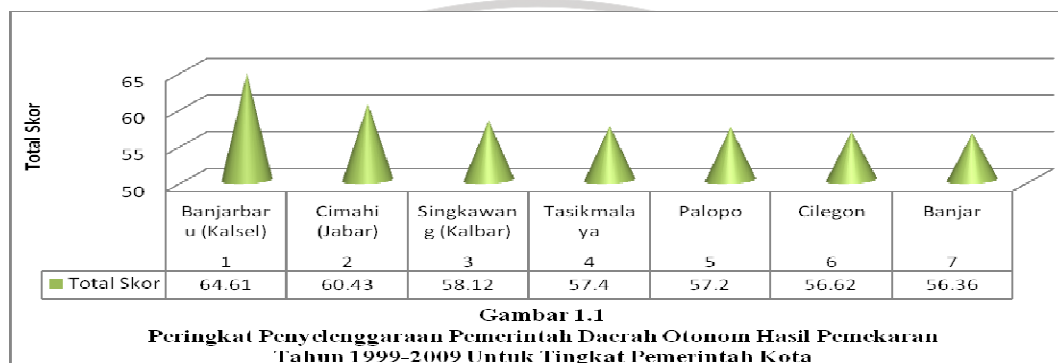
Maksud dari ayat tersebut adalah prinsip kinerja ditetapkan dahulu, baru diikuti oleh penetapan besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk urusan wajib atau pilihan terkait (*finance follows function*), sehingga kinerja itu bersifat tetap dan menjadi dasar dari penyusunan anggaran. Walaupun anggaran yang dipakai sedikit, tapi kalau kinerja yang ditargetkan terlaksana maka sudah dikatakan berhasil.

Dari pernyataan sebelumnya maka didapatlah fakta tentang peringkat penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom tahun 1999-2009. Menurut hasil evaluasi Kementerian dalam Negeri yang bersumber dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah menunjukkan hasil pemekaran kabupaten dan kota memiliki kinerja yang rendah. Artinya, pemekaran daerah gagal total. Pemerintah kabupaten dan kota baru hasil pemekaran sejak 1999 hingga 2009 itu dinilai tidak mampu dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menyelenggarakan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*), peningkatan pelayanan publik, serta memiliki daya saing rendah.

Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, Kota Banjar mendapat nilai total 56,36 dengan menduduki peringkat 7 dari 34 kota daerah otonom hasil pemekaran

dalam Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran tahun 1999-2009. Pemingkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disusun berdasarkan evaluasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah tahun 2009. (www.kppod, 2011).

Berikut adalah Skor Penilaian Daerah Otonom 1999-2009



Sumber: Litbang Kompas/NDW dari Keputusan Mendagri No.120-277/2011

Fakta yang penulis temukan lagi untuk fenomena dalam penelitian ini adalah dari hasil studi kinerja pengelolaan anggaran Pemerintah Daerah tahun 2010 yang dilakukan oleh *The Asia Foundation*. Berdasarkan hasil studi tersebut dijelaskan bahwa transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas belum sepenuhnya diterapkan dalam pengelolaan anggaran daerah. Indikator yang dipakai dalam transparansi dari studi ini adalah ketersediaan dokumen serta kemudahan publik mengaksesnya. Hasil yang diperoleh dari studi tersebut adalah Pemerintah Kota Banjar masuk sebagai daerah kedua dari 41 Kabupaten/Kota setelah Kabupaten Cilacap yang paling sulit mengakses dokumen anggaran, terdapat 12 dokumen (60%) dari dokumen yang tidak bisa diakses di daerah tersebut. Kehadiran UU No. 14 tahun 2008 tentang keterbukaan Informasi Publik tampak cukup berdampak positif pada relatif tingginya akses publik pada dokumen-dokumen terkait anggaran. Namun demikian, sekitar sepertiga Pemda yang dikaji belum

membuat Informasi Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah (ILPPD) dan sekitar sepertiga dari yang telah menyiapkan ILPPD tidak memberikan akses kepada masyarakat luas.

Selain dari aspek transparansi, Pemerintah Kota Banjar juga termasuk pada kategori lima daerah yang memperoleh kinerja akuntabilitas terburuk dalam perencanaan dan penganggaran. Pada aspek akuntabilitas, kinerja Pemda yang dikaji relatif tinggi, walaupun masih ada hal yang diperbaiki. Mayoritas Pemda telah memiliki standar harga yang diperbarui setiap tahun untuk pengadaan barang/jasa di daerahnya, walaupun sangat sedikit pemda yang berusaha melakukan reformasi di bidang ini. (www.kalyanamitra,2010).

Kedua fakta tersebut jelas sangat bertolak belakang, karena dibalik peringkat bagus yang diperoleh Pemerintah Kota Banjar ternyata masih terdapat kekurangan di dalamnya.

Bukan hanya fakta yang penulis cari untuk melengkapi latar belakang penelitian ini, namun penulis juga berusaha mencari penelitian sebelumnya yang dianggap berhubungan dengan variabel yang penulis teliti. Adapun penelitian yang penulis dapatkan adalah penelitian yang dilakukan oleh Parhusip (2007) tentang pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas publik dan transparansi di Pemerintah Kota/Kabupaten yang terjadi pemekaran menunjukkan bahwa, penerapan anggaran berbasis kinerja mampu meningkatkan secara signifikan akuntabilitas publik dan transparansi di pemerintahan daerah/kota yang terjadi pemekaran.

Selain penelitian dari Parhusip (2007) penulis juga menggunakan penelitian yang dilakukan oleh Agung Sugih Arti (2009) untuk penelitian sebelumnya. Penelitian ini membahas tentang pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas dinas pendidikan Kota Depok. Hasil yang diperoleh dari penelitiannya dapat disimpulkan bahwa para pemangku kepentingan menilai penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas di lingkup Dinas Pendidikan Kota Depok, kecuali variabel ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa konsep penganggaran berbasis kinerja yang diterapkan sudah mengarah positif menuju tercapainya akuntabilitas Dinas Pendidikan Kota Depok, namun masih perlu peningkatan pada variabel ekonomi yang masih dideskripsikan negatif oleh para pemangku kepentingan.

Namun yang membedakan penelitian penulis dengan penelitian Parhusip (2007) dan Agung Sugih Arti (2009) adalah ada dimensi partisipasi pada variabel Y nya. Tapi untuk variabel X memiliki kesamaan yaitu tentang penerapan anggaran berbasis kinerja.

Berikut adalah tinjauan atas penelitian sebelumnya bila disajikan dalam bentuk tabel:

**Tabel 1.1**

Tabel Tinjauan Atas Penelitian Sebelumnya

No	Nama Peneliti/ Tahun	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Parhusip, Poltak Teodorus/ 2007	Pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas publik dan transparansi di Pemerintah	<u>Variabel Independen</u> Anggaran berbasis kinerja <u>Variabel Dependen</u> • Akuntabilitas publik • Transparansi	penerapan anggaran berbasis kinerja mampu meningkatkan secara signifikan akuntabilitas

		Kota/Kabupaten yang terjadi pemekaran		publik dan transparansi di pemerintahan daerah/kota yang terjadi pemekaran.
2.	Agung Sugih Arti/ 2009	Pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas dinas pendidikan kota depok	<u>Variabel Independen</u> Anggaran berbasis kinerja <u>Variabel Dependen</u> Akuntabilitas	penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas di lingkup Dinas Pendidikan Kota Depok, kecuali variabel ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa masih perlu peningkatan pada variabel ekonomi yang masih dideskripsikan negatif.

Berdasarkan dari bertolakbelakangnya fenomena yang ada, maka penulis tertarik untuk meneliti bagaimana pelaksanaan *good government governance* pada Pemerintah Kota Banjar Jawa Barat. Selain itu yang menjadi alasan lain dari penulis adalah karena merujuk pada reformasi manajemen publik yang saat ini sedang berlangsung pada pemerintah daerah guna mendukung terciptanya *good government governance*. Reformasi yang dimaksud salah satunya adalah melakukan perubahan pada pendekatan penganggaran. Oleh karena itu dalam penelitian kali ini penulis memilih judul **“Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Pelaksanaan *Good Government Governance* (Survey Pada Pemerintah Kota Banjar Jawa Barat)”**.



## 1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka permasalahan yang dapat penulis rumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan anggaran berbasis kinerja di pemerintah Kota Banjar Jawa Barat.
2. Bagaimana pelaksanaan *good government governance* di pemerintah Kota Banjar Jawa Barat.
3. Bagaimana pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap pelaksanaan *good government governance* di pemerintah Kota Banjar Jawa Barat.

## 1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

### 1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan meneliti pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap pelaksanaan *good government governance* di pemerintah Kota Banjar Jawa Barat.

### 1.3.2 Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses dengan menggunakan metode ilmiah untuk dapat menemukan, mengembangkan serta menguji kebenaran ilmu pengetahuan. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui penerapan anggaran berbasis kinerja di pemerintah Kota Banjar Jawa Barat.

2. Mengetahui pelaksanaan *good government governance* di pemerintah Kota Banjar Jawa Barat.
3. Mengetahui bagaimana pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap pelaksanaan *good government governance* di pemerintah Kota Banjar Jawa Barat.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1 Secara Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan anggaran berbasis kinerja, dan *good government governance*.

##### **1.4.2 Secara Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi aparatur pemerintah (khususnya aparatur Pemerintah Daerah Kota Banjar Jawa Barat) mengenai pengaruh dari penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap pelaksanaan *good government governance* pada pemerintah Kota Banjar Jawa Barat. Sehingga diharapkan pemerintah Kota Banjar Jawa Barat dapat lebih meningkatkan kinerja publik dan menjadi lebih berhasil dalam pelaksanaan *good government governance*.