

**“PENILAIAN AKUNTABILITAS SISTEM PENGUKURAN KINERJA DAN  
PENGELOLAAN ANGGARAN PEMERINTAH DAERAH”**

*(Survey pada Pemerintah daerah kabupaten Boyolali)*



**SKRIPSI**

**Disusun dan Diajukan untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat  
Guna memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi  
Universitas Muhammadiyah Surakarta**

**Disusun oleh:**

**RIYADI JOKO MARGONO**

**B 200 050 249**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2010**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Suatu kata bijak menyebutkan bahwa, *if you don't know where you are going, any road will take you there*. Sebagai seorang pemimpin kita sering menjumpai berada dalam situasi ini. Siapa kita, mengapa kita, kemana tujuan kita menjadi suatu pertanyaan mendasar sebagai pemimpin suatu organisasi agar selalu terfokus pada perencanaan (Triyono 2002:139).

Ditengah hiruk peluknya gejolak sosial yang terjadi di masyarakat akibat dari krisis global yang manimpa bangsa Indonesia tahun 1997 lalu, ternyata melatar belakangi lahirnya gerakan Reformasi yang menjadi titik tolak bagi bangsa Indonesia untuk menata kembali pemerintahannya. Derasnya arus reformasi inilah yang kemudian menuntut adanya tata kelola pemerintahan yang baik atau biasa disebut *good governance*. Istilah *good governance* menjadi begitu populer pada saat ini. Hampir setiap event, peristiwa dan perbincangan yang menyangkut masalah pemerintahan, istilah ini tidak pernah ketinggalan. Pendeknya *good governance* telah menjadi wacana yang kian gencar di tengah masyarakat, (Herwanto, 2007: 1).

Reformasi politik tanpa diikuti reformasi sektor publik, dalam jangka panjang tidak menghasilkan reformasi yang langgeng (*sustainable reform*). Ungkapan itu menunjukkan betapa krusialnya reformasi sektor publik, menyusul kesuksesan reformasi politik yang menghantarkan sebuah bangsa ke

arah sistem politik yang lebih demokratis. Ungkapan itu pula dipahami, mengingat reformasi politik yang telah memberikan akses partisipasi politik yang lebih luas kepada masyarakat, perlu diperkokoh oleh kepercayaan masyarakat bahwa pemerintah yang lebih demokratis mampu memberikan pelayanan publik yang lebih baik melalui reformasi sistem, program, maupun aktivitas pemerintah melayani masyarakat (Harun:2009;1).

Menurut Sjahrir (1999), hal ini cukup beralasan, pasalnya krisis ekonomi yang melanda bangsa ini antara lain disebabkan oleh tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Konsekwensi yang menonjol dari tata pemerintahan yang buruk (*bad governance*) adalah munculnya masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang tumbuh subur dan sulit dibrantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, kegiatan ekonomi yang termonopoli oleh pihak tertentu, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk.

Dalam era reformasi ini, pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan mendasar pada sistem pemerintahan yang ada. Salah satu perubahan mendasar yang dimaksud ialah penyelenggaran otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Di samping sebagai strategi untuk menghadapi era globalisasi, otonomi daerah merupakan tuntutan masyarakat daerah sebagai reaksi atas ketidakadilan ekonomi yang mereka terima saat ini. dengan adanya kemauan yang kuat (*political will*) dari pemerintah pusat untuk memberikan otonomi daerah secara nyata, diharapkan

disintegrasi yang selama ini mengancam kehidupan bernegara dan bermasyarakat dapat diminimalisir.

Perubahan politik dan krisis ekonomi telah menyebabkan munculnya kesadaran baru di kalangan masyarakat Indonesia. Peranan akuntansi yang telah bergeser ternyata tidak membuat akuntansi sebagai mekanisme pertanggungjawaban. Fungsi akuntansi saat ini, diharapkan menjadi turunan dari perkembangan tuntutan masyarakat terhadap bidang akuntansi untuk memajukan sektor publik. (Banu Witono, 2002:13)

Memasuki era reformasi, masyarakat di sebagian besar wilayah Indonesia, baik di provinsi, kota maupun kabupaten mulai membahas laporan pertanggungjawaban kepala daerah masing-masing dengan lebih seksama. Beberapa kali terjadi pernyataan ketidakpuasan atas kepemimpinan kepala daerah dalam melakukan manajemen pelayanan publik maupun penggunaan anggaran belanja daerah. Melihat pengalaman di negara-negara maju, ternyata dalam pelaksanaannya, keingintahuan masyarakat tentang akuntabilitas pemerintah tidak dapat dipenuhi hanya oleh informasi keuangan saja. Masyarakat ingin tau lebih jauh apakah pemerintah yang dipilihnya telah beroperasi dengan ekonomis, efisien dan efektif.

Dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah membuka jalan bagi pelaksanaan reformasi sektor publik di Indonesia. Di bidang sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah, implikasi kedua undang-undang tersebut adalah perlunya dilakukan

reformasi anggaran (*budgeting reform*), sistem pembiayaan (*financing reform*), sistem akuntansi (*accounting reform*), sistem pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah (*audit reform*), serta sistem manajemen keuangan daerah. Tuntutan pembaharuan sistem keuangan tersebut adalah dikelolanya uang rakyat (*public money*) secara transparan agar tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*).

Dimensi reformasi lembaga sektor publik, seperti pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, dan lembaga di bawahnya dalam rangka pemberian pelayanan publik secara ekonomis, efisien, dan efektif adalah dengan memberikan otonomi dan desentralisasi tanggung jawab dalam memberikan pelayanan masyarakat pada pemerintah daerah.

Dengan adanya tuntutan perubahan lembaga pemerintah harus menyesuaikan tuntutan tersebut dengan melakukan perubahan visi, misi, dan tujuan organisasi atau unitnya. Perubahan visi, misi, dan tujuan tersebut seharusnya diikuti oleh perubahan strategi, struktur, kompetensi dan budaya organisasi. Perubahan tugas pokok dan fungsi terus dilakukan sesuai perubahan visi, misi, dan tujuan, termasuk juga orientasi penilaian kinerja. Dulu orientasi penilaian kinerja lebih ditekankan pada sikap dan perilaku yang diinginkan, tetapi sekarang orientasi terus berubah sesuai tuntutan paradigma. Meskipun orientasi penilaian kinerja telah berubah sesuai perkembangan jaman, namun orientasi penilaian kinerja di Indonesia tetap sama sejak 1980, atau dapat dikatakan telah ketinggalan selama kurang lebih 25 tahun. Pemerintah harus menyadari akan pentingnya perubahan orientasi dan sistem

penekanan proses akuntabilitas publik atau bentuk pertanggungjawaban horisontal, khususnya bagi aparat pemerintahan di daerah tanpa mengesampingkan pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintahan atasan dalam segala aspek pemerintahan, termasuk aspek penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah sesuai Surat keputusan Mendagri No. 29 Tahun 2002.

Saat ini telah ada beberapa aturan-aturan yang berkaitan dengan pengukuran kinerja, hal ini bertujuan agar orientasi pengukuran kinerja kita menjadi lebih baik. Peraturan-peraturan tersebut antara lain adalah UU No. 25 Th 2004, PP No. 105 Th 2000, PP No. 108 Th 2000, PP No. 105 Th 2005, PP No. 108 Tahun 2000. Semua peraturan-peraturan tersebut bertujuan untuk memperbaiki orientasi pengukuran kinerja di Indonesia saat ini. Seperti pada PP No. 105 Th 2005 yang menggunakan empat proksi sebagai alat atau sistem pengukuran, yaitu standar pelayanan, standar analisa belanja, kriteria kinerja, dan analisa biaya. Standar pelayanan dasar adalah pelayanan pelayanan yang seharusnya semua masyarakat merasakan standar – standar pelayanan tersebut, atau disebut dengan Standar pelayanan Minimal (SPM).

Keberhasilan perubahan ini pada saatnya tergantung pada efektifitas, transparansi, dan manajemen yang efektif juga kemampuan sumber daya publik dari manapun asal mereka. Seberapa baik proses yang mendasari ini dikelola dari tingkat distrik dan provinsi yang karenanya bertambah minat dari pemerintah pusat maupun komunitas donor.

Robi Arya Brata dalam artikelnya mengutip apa yang dikemukakan Sondang F. Siagian (1995) menggambarkan bahwa dalam praktik manajemen keuangan daerah yang masih berlangsung sekarang ini, ada kecenderungan dari oknum pejabat pemerintahan untuk menghabiskan sisa anggaran, baik anggaran rutin maupun anggaran pembangunan (proyek), yang dikelolanya. Pejabat tersebut termotivasi oleh insentif untuk menghabiskan sisa anggaran karena kalau sisa anggaran tersebut tidak dihabiskan, maka jumlah anggaran yang disetujui oleh Departemen Keuangan untuk tahun berikutnya, baik yang diusulkan dalam Daftar Usulan Kegiatan (DUK) maupun Daftar Usulan Proyek (DUP), akan lebih kecil dari jumlah anggaran tahun sebelumnya. Akibatnya oknum pejabat tersebut merencanakan kegiatan untuk menghabiskan sisa anggaran dan membuat laporan keuangan yang seolah-olah benar, untuk menjustifikasi kegiatan tersebut. Kelemahan lain dari manajemen keuangan daerah selama ini adalah adanya nonbujeter, yaitu dana di luar APBD yang berasal dari pendapatan bukan pajak. Adanya pengalokasian dana yang bersifat nonbujeter yang penggunaannya tidak transparan dan lemah mekanisme akuntabilitas publiknya jelas bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Jadi jelas sistem manajemen keuangan daerah yang dipraktikkan pemerintah selama ini kurang memenuhi prinsip *good governance* dalam manajemen keuangan daerah. Sistem manajemen keuangan demikian melemahkan partisipasi masyarakat untuk mengawasi penggunaan anggaran, memancing praktik korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) karena kurang

transparan, dan mendorong pejabat untuk menggunakan keuangan dan sumber daya negara secara tidak bertanggungjawab, karena lemahnya mekanisme akuntabilitas publik dalam manajemen keuangan daerah.

Berdasarkan pemaparan diatas maka penulis mengambil judul dalam skripsi ini adalah:

**“PENILAIAN AKUNTABILITAS SISTEM PENGUKURAN KINERJA DAN PENGELOLAAN ANGGARAN PEMERINTAH DAERAH”(Survei pada Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali)**

## **B. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah merupakan hal yang penting karena menjadi penuntun bagi langkah selanjutnya, terutama dalam mengkontruksi suatu analisis. ”Masalah adalah setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkan atau mengatasinya, masalah harus dapat dirasakan sebagai suatu tantangan yang harus diatasi dan dilalui”. (Surachmad, 1985:34)

Dari latar belakang masalah di atas, perumusan masalah yang diungkapkan adalah:

1. Apakah terdapat perbedaan pendapat antara masyarakat dengan pengelola anggaran daerah tentang sistem pengukuran kinerja dan pengelolaan anggaran daerah, dilihat dari masing-masing bidang standar pelayanan minimal, yaitu bidang lingkungan hidup, pendidikan, layanan terpadu, kesehatan masyarakat, sosial, pemerintahan dalam negeri?



2. Bagaimanakah akuntabilitas sistem pengukuran kinerja dan pengelolaan anggaran pemerintah daerah Boyolali dilihat dari masing-masing bidang standar pelayanan minimal, berdasarkan penilaian masyarakat?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan merupakan hal yang sangat penting didalam suatu penelitian, karena tujuan penelitian dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai arah penelitian yang ingin dicapai.

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan pendapat antara masyarakat dengan pengelola anggaran daerah tentang sistem pengukuran kinerja dan pengelolaan anggaran daerah dilihat dari masing-masing bidang standar pelayanan minimal, yaitu bidang lingkungan hidup, pendidikan, layanan terpadu, kesehatan masyarakat, sosial, dan pemerintahan dalam negeri.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah akuntabilitas sistem pengukuran kinerja dan pengelolaan anggaran pemerintah daerah Boyolali dilihat dari masing-masing bidang standar pelayanan minimal, berdasarkan penilaian masyarakat.

#### **D. Manfaat penelitian**

Manfaat yang diharapkan oleh peneliti dari penelitian ini adalah:

1. Bagi pihak lain:

Dapat memberi kontribusi terhadap perkembangan literatur akuntabilitas yang selanjutnya dapat digunakan sebagai acuan penelitian selanjutnya.

2. Bagi Pemerintah:

Dapat dijadikan acuan pemerintah daerah dalam peningkatan kinerjanya.

3. Bagi peneliti:

Dapat menambah ilmu, wawasan, dan pengalaman yang berkaitan dengan akuntabilitas.

## **E. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan dari skripsi ini adalah sebagai berikut:

### **BAB I. PENDAHULUAN**

Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II. TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini berisi tentang Akuntabilitas, Transparansi, Pengukuran kinerja, Pengelolaan anggaran, dan Standar Pelayanan Minimal.

### **BAB III. METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini terdiri dari jenis penelitian, populasi dan sampel, data, alat analisis.

### **BAB VI. HASIL PENELITIAN**

Dalam bab ini berisi gambaran umum daerah penelitian, analisis data, serta hasil pembahasan penelitian.

### **BAB V. KESIMPULAN**

Dalam bab ini penulis akan mengemukakan tentang kesimpulan, keterbatasan penelitian, dan saran.