

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada masa orde baru, pemerintahan yang sangat sentralistik mengakibatkan adanya ketimpangan pendapatan dan pengelolaan antara keuangan daerah dan pusat. Sumber daya yang cukup potensial yang dimiliki oleh daerah sebagian besar dikirim ke pusat, sehingga daerah mempunyai ketergantungan yang tinggi kepada pusat. Ancaman disintegrasi bangsa semakin meningkat pada akhir tahun 1999 dan awal tahun 2000. Hal ini ditandai dengan keinginan beberapa daerah seperti Aceh, Riau, Sulawesi Selatan dan Papua untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu dipicu juga dengan adanya krisis moneter dan transisi politik. Untuk mengatasi hal tersebut sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Undang-Undang Tahun 1999 pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang lebih mengutamakan asas desentralisasi dimana kota dan kabupaten bertindak sebagai “motor” sedangkan pemerintah propinsi sebagai koordinator.

Tidak sampai berumur empat tahun, Undang-Undang ini direvisi lagi dan diganti dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Pusat dan Daerah. Alasannya mungkin karena adanya distorsi, eksekutif dan kontroversial. Tetapi karena faktor yuridis formal dan administratif dalam rangka menyesuaikan terhadap adanya amandemen kedua UUD 1945 (Sonthanie, 2005:2).

Secara konseptual, otonomi memiliki tiga dimensi, yaitu politik dalam bentuk wewenang untuk mengambil keputusan kebijakan, administrasi dalam bentuk wewenang untuk mengambil keputusan administrasi, dan keuangan dalam bentuk wewenang untuk menggali sumber-sumber daya keuangan dan membelanjakannya untuk tugas rutin dan pembangunan (Hoessein dalam Susanto,2001:25). Sedangkan menurut Halim dalam Landiyanto (2005:2) ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah:

1. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
2. Ketergantungan pada pemerintah pusat harus seminimal mungkin oleh karena itu Pendapatan Asli Daerah (PAD) baru menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam konteks ketidak seimbangan perekonomian antara pusat dan daerah mengakibatkan munculnya berbagai kesenjangan. Sumber-sumber ekonomi daerah banyak dikuasai oleh pemerintah pusat, sehingga rakyat tidak diikutsertakan secara aktif dalam pembangunan yang dilakukan. Hal ini bukan saja karena masyarakat di suatu daerah belum siap, tetapi praktek-praktek penyimpangan ekonimilah yang diyakini menghambat terjadinya proses distribusi dan pemerataan kesejahteraan ekonomi yang diharapkan (Handayaningsih, 2004:1-3).

Menjadi bahan pembicaraan di berbagai kalangan dan praktisi melalui media massa dan forum-forum seminar. Sampai saat ini berbagai kalangan dan praktisi masih meyakini bahwa kebocoran keuangan Negara terebut masih tetap pada tingkat yang memprihatinkan, sehingga diperlukan pengelolaan keuangan Negara yang lebih transparan, ekonomis, efisien, dan akuntabel. Hal ini terjadi pula pada pengelolaan keuangan daerah yang berakibat pada pemborosan keuangan daerah.

Menurut Nugroho dalam Handoyoningsih (2004:2) hasil pemeriksaan BPK atas pengelolaan keuangan di berbagai daerah mengungkapkan banyaknya permasalahan, antara lain berupa *mark-up* pengadaan barang atau jasa, penggunaan barang untuk melaksanakan kegiatan secara berlebihan, *overlapping* pembiayaan kegiatan, volume barang yang diadakan kurang, kualitas barang yang diadakan lebih rendah, pengadaan barang atau jasa fiktif, hasil pengadaan barang atau kegiatan tidak bermanfaat dan tidak tercapainya

tujuan kegiatan. Masalah ini biasanya berkaitan dengan relatif rendahnya kinerja pelaksanaan kegiatan atau program Pemerintah Daerah.

Hal tersebut terjadi karena selama ini pengelolaan keuangan daerah kurang berorientasi pada kinerja. Kegiatan satuan kerja daerah yang dirancang kurang memperhatikan kebutuhan dan manfaat yang dihasilkan, tetapi lebih berorientasi pada input (anggaran). Paradikma yang dulu berlaku menganggap bahwa satuan kerja dikatakan berhasil di dalam mengelola keuangan daerahnya apabila satuan kerja (Satker) tersebut mampu menyerap habis anggaran kegiatan yang dialokasikan kepadanya. Dengan adanya paradikma seperti ini, wajar bila banyak terjadi permasalahan dan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan di suatu daerah.

Sehubungan hal diatas, muncul adanya tekanan terhadap Pemerintah Daerah untuk memperbaiki kinerjanya serta memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Hal ini mendorong dibangunnya sistem manajemen Pemerintah Daerah berbasis kinerja (*performance based manajemen*). Manajemen berbasis kinerja merupakan pendekatan baru dalam manajemen sektor publik, yang pada perkembangannya dikenal dengan *New Public Manajement* (NPM).

Penerapan konsep NPM telah mengakibatkan terjadinya perubahan manajemen sektor publik yang drastic dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis dan hiperarkis menjadi model manajemen sektor publik modern, fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar (Mardiasmo,2002:78). Sistem pengukuran kinerja sektor publik merupakan salah satu elemen NPM.

Pengukuran kinerja sektor publik merupakan salah satu elemen NPM. Pengukuran kinerja adalah alat manajemen untuk meningkatkan pengambilan keputusan dan akuntabilitas yang diorientasikan pada pengukuran ekonomi, efisiensi dan efektivitas (*Value For Money*).

Menurut Pecar dalam Mahmudi (2003:3) penerapan konsep NPM dapat dipandang sebagai suatu bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi wewenang yang mendorong demokrasi. Karakteristik utama NPM adalah perubahan lingkungan birokrasi yang kaku yang didasarkan pada aturan baku menuju sistem manajemen publik yang lebih fleksibel dan lebih berorientasi pada kepentingan publik

Pergeseran paradigma yang muncul antara lain yaitu berupa mekanisme penyusunan anggaran dari sistem anggaran tradisional (*Line-item dan Incremental Budgeting*) menjadi sistem penganggaran yang berorientasi pada kinerja (*performance budgeting*).

Anggaran yang dipakai sebelumnya, yaitu anggaran tradisional bersifat *line-item* yang didasarkan atas dasar sifat (*nature*) dari penerimaan dan pengeluaran (Mardiasmo, 2002:77). Metode *line-item* budget tidak memungkinkan untuk menghilangkan item-item penerimaan atau pengeluaran yang telah ada dalam struktur anggaran, walaupun secara riil item tertentu sudah tidak relevan lagi untuk digunakan dalam periode sekarang. Karena sifatnya yang demikian, penggunaan anggaran tradisional tidak memungkinkan untuk dilakukan penilaian kinerja secara akurat, karena satu-satunya tolak ukur

yang digunakan adalah semata-mata pada ketaatan dalam menggunakan dana yang yang diusulkan.

Anggaran tradisional juga bersifat *incrementalism*, yaitu hanya menambah dan mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan kajian yang mendalam. Pendekatan semacam ini tidak saja belum menjamin terpenuhinya kebutuhan riil, namun juga mengakibatkan kesalahan yang terus berlanjut. Hal ini diakibatkan karena kita tidak pernah tau apakah periode sebelumnya yang dijadikan sebagai tahun dasar penyusunan anggaran tahun ini telah didasarkan pada pertimbangan output yang dihasilkan dibandingkan dengan target kinerja yang dikehendaki (*outcome*).

Kelemahan-kelemahan yang terdapat pada anggaran tradisional, seperti yang telah disebutkan di atas atau secara ringkas dapat diuraikan (Triyono,2002:142-143), antara lain :

1. Pengendalian terutama lebih pada input anggaran daripada outputnya.
2. Terdapat kecenderungan, ketika berkaitan dengan input menyukai program yang sudah ada, tanpa melihat prioritasnya (*line-item*).
3. Anggaran ini biasanya cenderung menaikkan pengeluaran dibanding tahun sebelumnya dan menambah faktor penambahan atau pengurangan (*incrementalism*).

4. Anggaran dibagi berdasarkan departemen atau pusat kegiatan yang masing-masing melaksanakan program, baik secara individu maupun bersamaan.

Adanya kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional mendorong untuk di terapkan sistem anggaran yang baru dalam Pemerintah Daerah, yaitu anggaran kinerja.

Secara eksplisit hal ini dinyatakan Pasal 8 PP No.105 Tahun 2000 yang menetapkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Dan belanja Daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Pernyataan ini didorong dengan dikeluarkannya Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta tata cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha keuangan Daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran dan Belanja Daerah. Data untuk Kabupaten Semarang sebagai objek penelitian menggunakan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 9 Tahun 2002 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah sebagai pedoman dalam pelaksanaan anggaran berbasis anggaran kinerja.

Latar belakang belakang penelitian ini adalah adanya fenomena otonomi daerah dan tuntutan di lakukannya *good governance* oleh lembaga sektor publik, terutama pemerintah pusat dan daerah serta BUMN dan BUMD. Pengambilan topik Anggaran berbasis kinerja merupakan paradikma baru dalam manajemen keuangan dalam era otonomi daerah, dan merupakan salah

satu instrumen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik yang akan berdampak pada pelaksanaan *good governance*.

Dalam penelitian ini peneliti mengambil obyek penelitian di Kabupaten Semarang karena Kabupaten Semarang merupakan salah satu Kabupaten yang telah menerapkan anggaran berbasis kinerja selain kota lain yang telah berhasil menerapkan anggaran berbasis kinerja seperti Bukittinggi, Samarinda, Bogor, Kabupaten Goa, dan Kabupaten Pati (www.kompas.com). Keenam kota dan kabupaten tersebut dipilih karena eksekutif dan legeslatifnya memiliki komitmen kuat dalam menjalankan anggaran berbasis kinerja, komunikasi antar eksekutif dan legeslatifnya berjalan dengan baik, memiliki rencana strategis daerah, dan memiliki tugas pokok serta fungsi.

Kabupaten Semarang sendiri sejak tahun 2003 telah menerapkan APBD berbasis anggaran kinerja, Sehingga dibanding dengan daerah-daerah yang lain yang kebanyakan menerapkan anggaran kinerja, Kabupaten Semarang sebagai objek penelitian bisa diamati atau diteliti dalam pengimplementasiannya selama ini.

Selain itu, penelitian mengenai implementasi kebijakan di Indonesia masih tergolong langka. Menurut Maarse dalam Susanto (2001:24) mengatakan, bahwa dalam ilmu pemerintahan masih sedikit diadakan penelitian secara empiris mengenai implementasi kebijakan dapat dianggap sebagai titik lemah dalam pemerintahan umum. Penelitian dari segi implementasi atau penerapan kebijakan akan dapat lebih dipahami mengapa di dalam pendelegasian kekuasaan terjadi distorsi antara undang-undang dan

peraturan resmi dengan pelaksanaannya. Dengan studi implementasi kebijakan akan lebih dapat dipahami secara signifikan persepsi serta hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di era otonomi daerah sekarang ini, khususnya dalam penelitian ini yang berhubungan dengan penerapan APBD berbasis anggaran kinerja.

Sesuai yang apa di uraikan pada latar belakang diatas, maka penelitian ini peneliti ingin mengkaji ” Analisis Diskriptif Persepsi Aparat Pemerintah Daerah terhadap APBD Berbasis Anggaran Kinerja di Era Otonomi Daerah (survey pada pemerintah daerah Kabupaten Semarang)”.

B. Perumusan Masalah

Hasil dari uraian latar belakang diatas, muncul permasalahan yang hendak dicari jawabannya, yaitu:

Apakah persepsi aparat daerah Kabupaten Semarang terhadap penerapan APBD berbasis anggaran kinerja sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku di Indonesia?

C. Pembatasan masalah

Untuk mengarahkan penelitian ini, maka peneliti perlu membatasi permasalahan yang ada agar tidak mengalami perluasan. Sesuai dengan aturan-aturan yang terkait dengan masalah penerapan anggaran berbasis kinerja, maka peneliti hanya membatasi aturan yang berlaku dalam:

- UU No.32 Tahun 2004

- Kep Mendagri No.29 Tahun 2002
- PP No.105 Tahun 2000
- Perda Kabupaten Semarang no 9 Tahun 2002

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh bukti empiris tentang persepsi Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang terhadap APBD berbasis kinerja sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku di Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah daerah

Diharapkan aparat pemerintah daerah Kabupaten Semarang memahami mengenai pengimplementasian Anggaran berbasis kinerja, serta dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai bahan pertimbangan dalam penentuan kebijakan. dan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literature Akuntansi Sektor Publik.

2. Bagi pembaca

Dapat digunakan sebagai tambahan informasi dan acuan bagi peneliti selanjutnya.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari 5 bab, dengan urutan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TELAAH PUSTAKA

Bab ini membahas tentang teori-teori yang relevan dengan penelitian yang dilakukan sebagai landasan penulisan skripsi yaitu pengertian persepsi, karakteristik organisasi pemerintahan, anggaran APBD serta menjelaskan tentang kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang desain penelitian, populasi, sampel, tehnik sampling, pengukuran variabel, instrumen penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data.

BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang penerapan dan sosialisasi APBD berbasis anggaran kinerja, menguraikan tentang hasil analisis data yang

diperoleh secara diskriptif dan menginterpretasikan hasilnya, dan menguraikan tentang kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam penerapan APBD berbasis kinerja.

BAB V : KESIMPULAN

Bab ini merupakan bagian akhir dari penulisan skripsi yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan dan keterbatasan serta saran-saran.