

# BAB I

## PENDAHULUAN

### F. Latar belakang masalah

Perubahan sistem politik, sosial kemasyarakatan serta ekonomi yang dibawa oleh arus informasi telah menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintah yang baik (*good government governance*) (Coryananta, 2007). Semangat informasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur Negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi Negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas serta fungsi penyelenggaraan Negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance*. Terselenggaranya pemerintah yang baik merupakan prasarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan Negara (Dewi, 2009). Tuntutan ini perlu dipenuhi dan didasari langsung oleh para pelaksanaan pemerintah daerah.

Dalam sektor publik penganggaran merupakan suatu proses yang rumit termasuk diantaranya Pemerintah Daerah. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta, pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor anggaran justru harus di informasikan kepada publik untuk dikritik dan didiskusikan untuk mendapat masukan. Anggaran sektor publik

merupakan akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2005).

Menurut Mardiasmo (2005), anggaran sektor publik adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Dalam sektor publik, anggaran yang sering dikenal adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut UU no 32 tahun 2004 APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Sehingga dapat disimpulkan APBD adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode (1 tahun). Sebelum anggaran dijalankan anggaran harus dapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat, maka fungsi anggaran juga sebagai alat pengawasan dan pertanggung jawaban terhadap kebijakan publik, sehingga seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara eksekutif, legislatif dan rakyat itu sendiri (Sopanah, 2004 dalam Sopanah dan Wahyudi 2007).

Pelaksanaan pemerintah yang baik adalah bertumpu pada tiga domain yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga domain harus bekerja secara sinergis, yang berarti setiap domain diharapkan mampu menjalankan peranannya dengan optimal agar mencapai tujuan berhasil dengan efektif. Dalam hal ini masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial dan ekonomi, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktifitas ekonomi (Syani, 2008).

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalisasi, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintah. Dalam penyelenggaraan, pemerintah daerah dituntut lebih responsif, transparan, dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat (Mardiasmo, 2006).

Dukungan SDM yang relatif dan berpendidikan merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan penerapan *performance budgeting*. *Performane Budgeting* pada dasarnya merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik (Yuwono, 2005 dalam Rahayu, et al, 2007). Oleh karena itu pegawai pemerintah daerah harus dapat mempertanggung jawabkan seluruh kegiatan penyelenggaraan anggaran.

Dalam menciptakan *good governance* sebagai prasarat penyelenggaraan pemerintah partisipasi masyarakat dan partisipasi harus dikedepankan. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan pemerintah mengandung makna bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD. Sedangkan Transparansi anggaran mengandung pengertian bahwa APBD yang disusun harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat.

Sistem akuntabilitas dilaksanakan dengan kewajiban Kepala Daerah untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintahan, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat (Syani, 2008). Informasi yang disajikan meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis belanja korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan itu juga perlu disampaikan kepada masyarakat. Selain itu *good governance* yang efektif menurut adanya koordinasi yang baik, profesionalisme serta etos kerja yang tinggi. Dalam pelaksanaannya proses penyusunan APBD diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sedangkan Kepala Daerah menyusun rancangan kebijakan umum APBD berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di bidang pengelolaan keuangan daerah telah terjadi desentralisasi. Desentralisasi dalam sektor publik terjadi dari Kepala Daerah kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD), penyusunan format Rencana Kerja dan Anggaran (RKA). Hal ini diatur dalam undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana kerja dan anggaran dengan

pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang dicapai, yang bisa disebut dengan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK).

Anggaran berbasis kinerja yang dimaksud dalam penyusunan RKA-SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh oleh masyarakat dari suatu kegiatan yang di anggarkan. Untuk dapat menyusun Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) berdasarkan anggaran berbasis kinerja program. Hal ini merupakan tanggungjawab yang besar bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran untuk menyediakan sumber daya yang memadai, agar dapat mengelola anggaran secara ekonomis, efisien, efektif, yang benar-benar mencerminkan kepentingan masyarakat. Penilaian kerja Perangkat Daerah sangat ditentukan oleh kinerja SKPD dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah (Dewi, 2009).

Penelitian yang meneliti hubungan pengetahuan anggaran dengan partisipasi penyusunan anggaran dilakukan oleh Chong (2002), Yuen (2007), Yahya (2008), menyatakan bahwa pengetahuan mempunyai peran penting dalam memotivasi partisipasi anggaran. Mereka juga mengemukakan bahwa para manajer yang memiliki pengetahuan inovasi yang tinggi dan ikut serta dalam pengaturan anggaran, ternyata mampu memberikan kontribusi dalam meningkatkan kinerja, sedangkan penelitian yang meneliti tentang hubungan pengetahuan anggaran dengan pengawasan dan menguji adanya partisipasi-

partisipasi masyarakat dan Transparansi kebijakan publik sebagai *variable moderating* yang dilakukan oleh Sopanah dan Wahyudi (2007), Coryanata (2007), Werimon et al (2007), dari hasil penelitian mereka, pengetahuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Partisipasi masyarakat mampu memoderasi hubungan pengetahuan pegawai dengan pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Pengetahuan anggaran dengan Transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan. Selain itu penelitian yang dilakukan oleh Jagat, (2006) yang meneliti tentang persepsi pemerintah daerah kabupaten serang terhadap partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik dalam penyusunan APBD menemukan bahwa partisipasi masyarakat dan transparansi berpengaruh positif dalam penyusunan APBD.

Penelitian ini mengembangkan penelitian sebelumnya yaitu penelitian Coryanata, (2007). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya antara lain, Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah seluruh pegawai penyusun anggaran yang ada di SKPD di Pemda Kabupaten Banyumas, sedangkan penelitian Coryanata, (2007) mengambil sampel anggota komisi C DPRD di kota Bengkulu. Lokasi penelitian ini dilakukan pada Pemda Kabupaten Banyumas, sedangkan penelitian terdahulu dilakukan pada DPRD kota Bengkulu. Variabel independen dalam penelitian ini yaitu pengetahuan pegawai tentang anggaran, partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan dan variabel dependennya adalah partisipasi penyusunan anggaran,

sedangkan penelitian Coryanata, (2007) menggunakan varabel independen pengetahuan dewan tentang anggaran, variabel dependennya yaitu pengawasan keuangan daerah (APBD) serta variabel moderatingnya yaitu akuntabilitas partisipasi masyarakat dan Transparansi kebijakan publik.

Berdasarkan uraian diatas peneliti tertarik mengambil judul “ Pengaruh Pengetahuan Pemerintah Daerah Tentang Anggaran, Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Partisipasi Penyusunan Anggaran (Survei pada Pemerintah kabupaten Banyumas)”.

#### **G. Perumusan Masalah**

Untuk mewujudkan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) berdasarkan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) dengan memperhatikan prinsip-prinsip partisipasi masyarakat, Transparansi dan akuntabilitas memerlukan partisipasi aktif dari aparat pemerintah daerah. Dukungan aparat pemerintah yang terlatih merupakan faktor yang sangat penting untuk keberhasilan partisipasi penyusunan anggaran secara maksimal yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Terkait dengan tuntutan itu maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pengetahuan pegawai pemerintah daerah tentang anggaran berpengaruh terhadap partisipasi penyusunan anggaran?
2. Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap partisipasi penyusunan anggaran?

3. Apakah Transparansi kebijakan publik berpengaruh terhadap partisipasi penyusunan anggaran?

#### **H. Pembatasan Masalah**

Dalam penelitian ini, peneliti mengambil responden di Kabupaten Banyumas, yaitu pegawai SKPD pada kantor dan dinas tanpa mengikutsertakan Pegawai SKPD pada tingkat kecamatan dan kelurahan.

#### **I. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah, maka tujuan penelitian ini akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Menguji secara empiris tentang pengaruh pengetahuan pegawai tentang anggaran terhadap partisipasi penyusunan anggaran.
2. Menguji secara empiris tentang pengaruh partisipasi masyarakat terhadap partisipasi penyusunan anggaran.
3. Menguji secara empiris tentang pengaruh Transparansi kebijakan publik terhadap partisipasi penyusunan anggaran.

#### **J. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada beberapa pihak :

1. Bagi pemerintah daerah

Melalui penelitian ini diharapkan pemerintah kabupaten Banyumas memahami tentang mengenai pengaruh pengetahuan pegawai

pemerintah daerah tentang anggaran, partisipasi masyarakat, dan Transparansi kebijakan publik terhadap partisipasi penyusunan anggaran sehingga diharapkan bagi pemerintah daerah Kabupaten Banyumas dapat menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

## 2. Bagi Peneliti

Melalui penelitian ini penulis dapat memperoleh manfaat berupa pengetahuan tentang penerapan teori akuntansi pemerintah, dan untuk memperkuat penelitian sebelumnya.

