

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1 Latar Belakang**

Era globalisasi saat ini merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari oleh seluruh masyarakat dunia. Bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia memiliki kewajiban untuk secara terus-menerus berpartisipasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). *World Bank* dalam Mardiasmo (2004:18) mendefinisikan *Good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang sejalan dengan prinsip demokrasi, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik dan administratif. Pemerintahan yang baik setidaknya ditandai dengan tiga elemen yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Partisipasi maksudnya mengikutsertakan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Sedangkan akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada public atas setiap aktivitas yang dilakukan.

Dalam rangka mewujudkan *good governance* diperlukan perubahan paradigma pemerintahan yang mendasar dari sistem lama yang serba sentralistis, dimana pemerintah pusat sangat kuat dalam menentukan kebijakan. Paradigma baru tersebut menuntut suatu sistem yang mampu mengurangi ketergantungan dan bahkan menghilangkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, serta bisa memberdayakan daerah agar mampu berkompetisi baik secara

regional, nasional maupun internasional. Menanggapi paradigma baru tersebut maka pemerintah memberikan otonomi kepada daerah seluas-luasnya yang bertujuan untuk memungkinkan daerah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri agar berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan otonomi seluas-luasnya dan secara proporsional kepada daerah yang diwujudkan dengan adanya pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Awalnya, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, daerah diberi kewenangan yang luas untuk menyelenggarakan pengelolaan keuangannya sendiri. Hal ini tentu saja menjadikan daerah provinsi, kabupaten, dan kota menjadi entitas-entitas otonom yang harus melakukan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya sendiri. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam pasal 35 mengamanatkan bahwa “penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada standar akuntansi keuangan pemerintah”. Pada tahun 2004 terbit Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara kembali mengamanatkan penyusunan laporan pertanggungjawaban pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Pasal 56 ayat 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan

pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan system pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah.

Keinginan untuk mewujudkan *good governance* merupakan salah satu agenda pokok reformasi yang diharapkan dapat dilaksanakan secara konsisten oleh pemerintah daerah. Masyarakat menuntut adanya akuntabilitas yang baik disertai dengan transparansi dan keterbukaan pengelolaan anggaran supaya masyarakat dapat turut serta dalam mengontrol dan memperbaiki kinerja pemerintah daerah.

Menjawab tuntutan masyarakat dalam rangka mewujudkan *good governance* tersebut dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka diperlukan reformasi pengelolaan keuangan daerah dan reformasi keuangan negara. Penerapan otonomi daerah seutuhnya membawa konsekuensi logis berupa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan manajemen keuangan yang sehat. Dalam hal ini pemerintah telah mengeluarkan serangkaian kebijakan manajemen keuangan daerah, antara lain Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, 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 Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Undang-undang No. 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi, dalam undang-undang tersebut sangat jelas di sebutkan bahwa setiap Organisasi, Badan atau Lembaga Publik yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN atau APBD harus menggunakan sistem informasi yang terbuka. Terbuka dalam artian bahwa setiap orang mudah dan berhak untuk mengaksesnya.

Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang telah disebutkan di atas membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Sebagai operasionalnya maka Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59, Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kebijakan Pemerintah Pusat yang memberlakukan otonomi daerah merupakan langkah yang konkrit dalam mewujudkan desentralisasi pemerintahan yang sesungguhnya. Maksud dari Pemerintah Pusat memberikan hak otonomi kepada pemerintah daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Seiring adanya pemberlakuan otonomi daerah oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah mempunyai tanggungjawab yang lebih besar untuk mendayagunakan potensi daerahnya masing-masing demi memajukan daerah tersebut (Safitri, 2009).

Otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Di sisi lain tuntutan transparansi dalam sistem Pemerintah semakin meningkat pada era reformasi saat ini, tidak terkecuali transparansi dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah diwajibkan menyusun laporan pertanggungjawaban yang menggunakan sistem akuntansi yang diatur oleh pemerintah pusat dalam bentuk Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang bersifat mengikat seluruh Pemerintah Daerah. Dalam system Pemerintah Daerah terdapat 2 subsistem, yaitu Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Laporan Keuangan SKPD merupakan sumber untuk menyusun Laporan Keuangan SKPKD, oleh karena itu setiap SKPD harus menyusun Laporan Keuangan sebaik mungkin.

Sebagai upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan dapat diandalkan (*reliable*) serta disusun dengan mengikuti Standar

Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang telah diterima secara umum. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan bagian dari pemerintah daerah yang melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, baik secara langsung ataupun tidak. Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut, SKPD diberikan alokasi dana (anggaran). Oleh karena itu, kepala SKPD disebut juga Pengguna Anggaran (PA).

Selaku Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah (PKPKD), Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) yang mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kepala SKPD, pada akhirnya akan meminta kepala SKPD membuat pertanggungjawaban atas kewenangan yang dilaksanakannya. Bentuk pertanggungjawaban tersebut bukanlah SPJ (surat pertanggungjawaban), tetapi berupa laporan keuangan. Penyebutan SKPD selaku entitas akuntansi (*accounting entity*) pada dasarnya untuk menunjukkan bahwa SKPD melaksanakan proses akuntansi untuk menyusun laporan keuangan yang akan disampaikan kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Pejabat Pengelola Keuangan Daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah.

Secara eksplisit di dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 yang telah diperbaharui dengan Permendagri Nomor 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dinyatakan bahwa setiap penyelenggaraan dan pengelolaan keuangan daerah harus memenuhi prinsip akuntabilitas, transparansi,

dan partisipasi publik. Prinsip ini sebenarnya berlaku dan harus diterapkan oleh daerah dalam segala aktivitas keuangannya sejak tahun 2003 (Kepmendagri No 29/2002). Semenjak tahun 2003 pemerintah daerah harus konsisten memperhatikan prinsip-prinsip tersebut dalam segala hal aktivitas keuangannya.

Pada dasarnya penerapan prinsip transparansi keuangan sangat membantu penyusunan anggaran pemerintah daerah (RAPBD) yang objektif dan berkualitas. Prinsip akuntabilitas dan transparansi keuangan diyakini dapat mendukung usaha mewujudkan pilar-pilar penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Jika pemerintah daerah mampu menerapkan prinsip tersebut dalam setiap aktivitas penyusunan anggarannya, maka kinerja penyusunan anggaran yang berkualitas akan tercapai dengan semestinya.

Setiap daerah dengan semestinya sudah harus memperlihatkan prinsip transparansi keuangan secara kongkrit dalam penyusunan anggaran. Konsistensi penerapan akuntabilitas dan transparansi keuangan tersebut tidak hanya pada saat rencana anggaran disusun, tetapi juga saat implementasi dan pengawasan anggaran di lapangan. Masing-masing SKPD selaku pemegang *agency* publik harus memperlihatkan itikad yang sungguh-sungguh dalam mengelola dana publik seraya memberikan informasi yang akurat dan benar kepada pihak-pihak yang memerlukan. Dengan demikian SKPD yang berada dibawah pemerintah daerah sudah dapat dievaluasi tentang prestasi, kegagalan, kemampuan, dan loyalitasnya sebagai penilaian kinerja aparatur pemerintah yang bersih.

Penerapan prinsip transparansi keuangan sudah dimulai sejak satuan kerja perangkat daerah pertama melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan.

Kegiatan penyusunan anggaran yang jelas akan memotivasi para pelaksana bekerja lebih baik. Diperlukan kejelasan sasaran anggaran dan kejelasan tugas guna mencapai tujuan anggaran yang positif dan memberikan kepuasan bagi karyawan (Basri, 2003). Penyusunan dan penggunaan anggaran oleh masing-masing SKPD harus transparan. Tidak ada yang ditutup-tutupi. Hal ini karena RAPBD atau APBD merupakan anggaran milik publik. Publik yang berkepentingan memiliki hak untuk mengetahui bagaimana pemerintah telah menyusun dan melaksanakan program dengan menggunakan anggaran tersebut.

Tujuan penerapan prinsip transparansi pengelolaan anggaran daerah di satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yaitu agar tidak terjadi lagi tindak pidana korupsi seperti kasus yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia misalnya kasus korupsi pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Ponorogo Jawa Timur yang menelan anggaran multi years senilai Rp 156 miliar. (TRIBUNnews.com, Minggu 28 Desember 2014), kasus korupsi di instansi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) atas korupsi pengadaan mobil pemadam kebakaran (Damkar) yang menggunakan dana APBD Tahun Anggaran 2014 sebesar Rp. 1.403.545.000,-. (Sumsel.com, senin, 20 April 2015).

Khusus di Kabupaten Bulukumba yaitu kasus pengadaan perangkat teknologi, informasi, dan komunikasi (TIK) di Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Bulukumba dimana Kepolisian Resort Bulukumba menetapkan Bendahara Partai Golkar Bulukumba, Arifuddin, sebagai tersangka. Selain Arifuddin, penyidik juga memeriksa Kepala Rumah Sakit Umum Sultan Daeng Raja Bulukumba dr Diah Marni. diperiksa terkait dugaan penyalahgunaan

anggaran jasa dokter dan pelayanan kesehatan di Rumah Sakit Sultan Daeng Raja, Bulukumba, Tahun Anggaran (TA) 2009 sebesar Rp4,6 miliar. (Tempo.com. Jum'at, 27 Desember 2013).

Dengan melihat berbagai kasus tersebut diatas, maka tesis ini berusaha untuk meneliti tentang: **“Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Bulukumba”**.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian yang dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

I.2.1 Bagaimana kinerja transparansi dalam pengelolaan anggaran daerah di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Bulukumba?

I.2.2 Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penerapan transparansi dalam pengelolaan anggaran daerah di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Bulukumba?

## **I.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **I.3.1 Tujuan Penelitian**

- a. Untuk Mengetahui kinerja transparansi dalam pengelolaan anggaran daerah di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Bulukumba.
- b. Untuk Mengetahui Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penerapan transparansi dalam pengelolaan anggaran daerah di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Bulukumba.

### **I.3.2 Kegunaan Penelitian**

- a. Sebagai bahan merumuskan khasanah ilmu tentang transparansi pengelolaan keuangan daerah dan Sebagai bahan kajian untuk mengembangkan penelitian lebih lanjut tentang transparansi pengelolaan keuangan daerah.
- b. Sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil kebijakan untuk memberikan pembinaan tentang transparansi pengelolaan keuangan daerah.
- c. Merangsang munculnya penelitian sejenis untuk memperkaya kajian ilmu pemerintahan terutama pada aspek pengelolaan keuangan daerah.