

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada perkembangan era reformasi saat ini, pemerintah melakukan perubahan dalam birokrasi dengan menggunakan anggaran negara secara efektif dan efisien. Birokrasi secara efektif memastikan aktivitas yang dibiayai anggaran negara berdaya guna dan berdampak pada target-target pembangunan. Selain itu, birokrasi secara efisien harus memastikan penggunaan anggaran negara secara bijak dan proporsional. Perubahan yang terjadi diantaranya terkait dengan proses pengelolaan keuangan daerah, khususnya pada tata cara penganggaran yang sebelumnya yaitu anggaran berbasis tradisional menjadi anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*).

Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara yang komprehensif harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD Negara RI 1945). Pasal 23 Ayat (1) UUD Negara RI 1945 mengatur bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya, Pasal 23C UUD Negara RI 1945 merumuskan bahwa hal-hal lain mengenai keuangan

negara diatur dengan Undang-Undang. Wujud nyata pelaksanaan amanat Pasal 23C UUD Negara RI 1945 adalah dibentuknya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memiliki arti yang sangat khas karena merupakan Undang-Undang pertama tentang keuangan negara yang menjadi produk lembaga legislatif.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yaitu semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan negara telah membawa perubahan mendasar dalam pengelolaan antara lain adalah diperkenalkannya pendekatan penganggaran berbasis kinerja dalam penyusunan anggaran pemerintah mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.

Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan, bahwa dalam rangka penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (selanjutnya disebut RAPBD), Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (selanjutnya disebut SKPD) selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran SKPD tahun berikutnya, dan Ayat (2) rencana kerja SKPD disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Selanjutnya, SKPD membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD) berbasis kinerja pemerintah daerah harus memiliki rencana strategis (selanjutnya disebut Renstra). Renstra

disusun secara objektif dan melibatkan seluruh komponen di dalam pemerintahan. Adanya sistem tersebut menyebabkan pemerintah daerah akan dapat mengukur kinerja keuangannya yang tercermin dalam APBD. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa anggaran berbasis kinerja.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah yang baik dipandang akan mampu berorientasi pada efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas kinerja dengan menghasilkan *outcome* yang berkualitas tinggi, mampu memberdayakan dan memenuhi keinginan masyarakat, partisipatif dan mampu melihat serta mengantisipasi kejadian-kejadian dimasa depan (Riawan Tjandra, 2014:64).

Selanjutnya, mengenai keuangan daerah dapat pula dilihat pada Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam PP ini diatur mengenai APBD, penggunaan, dan kekuasaan pendapatan daerah. Hal tersebut menjadi pedoman dalam menjalankan tata kelola keuangan. Pasal 1 angka 1 PP Nomor 12 Tahun 2019 menyatakan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan

uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Selanjutnya, Pasal 3 Ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 menjelaskan bahwa pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Ayat (2) menyatakan pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diwujudkan dalam APBD, dan (3) APBD sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah. Mengenai hal tersebut tertulis jelas bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan dengan sebagaimana mestinya dan dengan tujuan untuk menyejahterakan masyarakat.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam rancangan 1 tahun anggaran yang terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Terkait hal tersebut, APBD menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi ini menjadikan APBD penting karena kegiatan pemerintah daerah tidak dapat dilaksanakan jika tidak direncanakan dan dicantumkan dalam APBD, karena fungsi APBD sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah, maka proses penyusunan APBD seharusnya dilakukan dengan baik dan tepat waktu.

Disamping hal tersebut di atas, juga diperlukan adanya optimalisasi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selain untuk

mewujudkan cita-cita otonomi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah dalam kerangka otonomi daerah tidak dapat dihindari maka untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka perlu adanya Lembaga yang melakukan tugas dan fungsi pengawasan terhadap lembaga pemerintahan yang dalam hal ini dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya akan disebut DPRD). Sebaliknya, kuatnya kontrol atau ketatnya pengawasan maka semakin sempurna pelaksanaan kerja sehingga tujuan dapat diraih dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan, yang pada akhirnya hak asasi rakyat dapat terwujud. Pada negara demokrasi, rakyatlah yang menentukan tujuan dan rakyat pula yang menjadi tujuan, administrasi Negara hanyalah alat untuk mengabdikan kepada kepentingan rakyat yang menjadi tujuan, dengan demikian maka perlu adanya lembaga yang melakukan tugas dan fungsi pengawasan terhadap lembaga pemerintahan yang dalam hal ini dilakukan oleh DPRD.

Kehadiran DPRD dalam sebuah negara demokrasi bukanlah untuk mengurangi kewenangan eksekutif tetapi harus dipandang sebagai upaya untuk lebih terjaminnya kepentingan rakyat dalam seluruh kebijakan pemerintah daerah. Namun, tidak jarang terjadi bahwa fungsi dan kewenangan DPRD tersebut tidak dapat terwujud yang akhirnya berujung pada penurunan citra DPRD tersebut. DPRD bukanlah lembaga teknis yang menjalankan peraturan,

melainkan melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah, anggaran, dan kebijakan pemerintah daerah.

Pemerintah Kabupaten Klaten telah menerapkan pengelolaan keuangan dengan menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja. Hal ini diharapkan supaya administrasi publik yang dikelola dapat menghasilkan tata kelola pemerintahan yang baik. Anggaran berbasis kinerja memiliki tujuan adanya transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah. Selain itu, anggaran berbasis kinerja lebih memberikan kepastian tentang jumlah anggaran yang akan digunakan, karena adanya standar biaya yang ada.

Pemberian hak otonomi daerah kepada pemerintah daerah untuk menentukan APBD sendiri sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah, mempertegas semakin diperlukannya pengelolaan keuangan yang baik dan benar, untuk melihat seberapa baik dan benarnya suatu pengelolaan keuangan maka perlu dilakukan pengukuran kinerja keuangan. Menilai kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara melihat kinerjanya melalui laporan realisasi anggaran. Laporan realisasi anggaran menggambarkan perbandingan antara anggaran dengan realisasinya dalam suatu periode pelaporan. Penganggaran berbasis kinerja dianggap menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Penelitian ini akan membahas anggaran dan pelaksanaan jembatan Ngandong di Kecamatan Gantiwarno Kabupaten Klaten, sebagai salah satu

contoh terkait peranan pemerintah kabupaten Klaten dalam melaksanakan anggaran berbasis kinerja dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Jembatan Ngandong ini digunakan warga sebagai akses bekerja, sekolah, dan melakukan kegiatan lainnya. Selain itu juga sebagai satu-satunya akses penghubung Gunungkidul ke Klaten khususnya kendaraan besar. putusnya penyangga jembatan itu diduga terjadi pada Selasa (28/11/2017) pukul 22.00 WIB karena tergerus derasnya aliran air.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, maka penelitian ini membahas lebih mendalam mengenai peranan pemerintah kabupaten Klaten dalam melaksanakan anggaran berbasis kinerja dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang didepan, maka rumusan masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah peranan pemerintah kabupaten Klaten dalam melaksanakan anggaran berbasis kinerja dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik?
2. Apa kendala-kendala bagi pemerintah kabupaten Klaten untuk melaksanakan anggaran berbasis kinerja?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala-kendala pemerintah kabupaten Klaten untuk melaksanakan anggaran berbasis kinerja?

C. Tujuan penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan mengkaji peranan pemerintah kabupaten Klaten dalam melaksanakan anggaran berbasis kinerja dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.
2. Mengetahui dan mengkaji kendala-kendala bagi pemerintah kabupaten Klaten untuk melaksanakan anggaran berbasis kinerja.
3. Mengetahui dan mengkaji upaya untuk mengatasi kendala-kendala pemerintah kabupaten Klaten untuk melaksanakan anggaran berbasis kinerja.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dalam penulisan ini ada manfaat teoretis dan praktis.

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan mengenai implementasi penyusunan anggaran berbasis kinerja untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang lebih baik, efisien, efektif dan tata kelola pemerintahan yang baik sesuai dengan amanat Undang-Undang Keuangan Negara.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan umpan balik dan sebagai bahan evaluasi bagi para pengambil kebijakan yang berkedudukan di Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten dalam mengatasi permasalahan yang muncul selama implementasi penyusunan anggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan APBD.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan dan memperluas pengetahuan serta wawasan mengenai Anggaran Berbasis Kinerja dalam pengelolaan APBD.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan penelitian ini yang ditulis oleh penulis dengan judul Peranan Pemerintah Kabupaten Klaten Dalam Melaksanakan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, merupakan karya tulis asli penulis bukan merupakan plagiat. Keaslian penelitian ini berdasarkan pada beberapa penelitian terdahulu yang mempunyai karakteristik yang relatif sama dalam hal tema kajian. Berikut adalah hasil penelitian terdahulu:

1. Tesis yang ditulis oleh Muhammad Arifin Siregar, Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Tahun 2008
 - a. Judul: Penerapan Tata Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintahan Provinsi Bengkulu.
 - b. Rumusan masalah:

- 1) Bagaimana penerapan tata pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa Pemerintah pada Provinsi Bengkulu ?
- 2) Kendala apakah yang dihadapi Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam rangka penerapan tata pemerintahan yang pada pengadaan barang dan jasa ?
- 3) Upaya apa yang dilakukan Pemerintah Provinsi Bengkulu untuk mengatasi kendala yang dihadapi dalam penerapan tata pemerintahan yang baik pada penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa pemerintah ?

c. Hasil penelitian: penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dalam pengadaan barang dan jasa pada Pemerintah Provinsi Bengkulu belum dapat dilakukan dengan baik, karena kerangka hukum pengadaan yang tumpang tindih, peraturan yang mengatur berbagai aspek pengadaan pemerintah menjadi salah satu sumber kesimpang siuran, ketidakjelasan interpretasi, dan kesenjangan antara kebijakan pokok dengan pelaksanaannya, keterbatasan sumber daya manusia, sarana dan prasarana yang tidak dapat mendukung untuk melakukan pengadaan pemerintah dengan baik. Upaya untuk mewujudkan pengadaan pemerintah yang baik, Pemerintah Provinsi Bengkulu melakukan beberapa program kegiatan yaitu, peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Muhammad Arifin Siregar adalah penerapan tata kelola pemerintahan yang baik. Penelitian ini difokuskan pada peranan dan kendala pemerintah Kabupaten Klaten untuk melaksanakan anggaran berbasis kinerja dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, serta upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut. Berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Muhammad Arifin Siregar yang berfokus pada penerapan tata pemerintahan yang baik, serta kendala dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Bengkulu pada penerapan tata pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa.

2. Tesis yang ditulis oleh Andi Gafriana Mutiah, Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, Tahun 2008.
 - a. Judul: Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Pengelolaan APBD Guna Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik Di Kota Makassar.
 - b. Rumusan masalah:
 - 1) Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan Anggaran daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik di Kota Makassar ?
 - 2) Bagaimana pengaruh kultur legislatif dan kultur masyarakat terhadap pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Anggaran daerah dalam mewujudkan Pemerintahan yang baik di Kota Makassar ?

- c. Hasil penelitian: menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD belum optimal atau tidak konsisten dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam hal penyusunan APBD bersifat sumir, tidak adanya deliniasi atau batas-batas kewenangan pengawasan yang jelas bagi DPRD, selanjutnya faktor kultur anggota legislatif dan kultur masyarakat juga mempengaruhi DPRD dalam melaksanakan Pengawasan Anggaran.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Andi Gafriana Mutiah adalah penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dalam melaksanakan anggaran daerah. Penelitian ini difokuskan pada peranan dan kendala pemerintah Kabupaten Klaten untuk melaksanakan anggaran berbasis kinerja dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, serta upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut. Berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Andi Gafriana Mutiah yang berfokus pada pelaksanaan fungsi, pengaruh kultur legislatif dan kultur masyarakat dalam pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Anggaran daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik di Kota Makassar.

3. Tesis yang ditulis oleh Erry Hermawan, Magister Ekonomi Universitas Indonesia, Tahun 2011.
 - a. Judul: Analisis Penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja Di Lingkungan Rumah Tangga Kepresidenan Sekretariat Negara RI.
 - b. Rumusan masalah:

- 1) Apakah penyusunan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Rumah Tangga Kepresidenan telah sesuai dengan teori anggaran berbasis kinerja ?
- c. Hasil penelitian: menunjukkan bahwa penyusunan anggaran berbasis kinerja di lingkungan rumah tangga Kepresidenan Sekretariat Negara dan teori anggaran berbasis kinerja di lingkungan rumah tangga Kepresidenan pada program penyelenggaraan pimpinan kenegaraan dan pemerintahan Istana Jakarta, dalam perumusan rencana strategis, rencana kinerja, program dan kegiatan masih belum sesuai dengan teori anggaran berbasis kinerja. Ketidaksiharian penerapan ini menunjukkan akuntabilitas yang tidak sebenarnya dari kinerja organisasi rumah tangga Kepresidenan, dan menunjukkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja baru sebatas memenuhi ketentuan yang ada.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Erry Hermawan adalah penerapan anggaran berbasis kinerja. Penelitian ini difokuskan pada peranan dan kendala pemerintah Kabupaten Klaten untuk melaksanakan anggaran berbasis kinerja dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, serta upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut. Berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Erry Hermawan yang berfokus pada penyusunan anggaran berbasis kinerja di lingkungan rumah tangga Kepresidenan dalam kesesuaian penerapan teori anggaran berbasis kinerja.

F. Batasan Konsep

Penelitian ini dapat terarah dan diperoleh kesamaan persepsi tentang ruang lingkup masalah yang diteliti, maka penulis membatasi permasalahannya sebagai berikut:

1. Peranan didefinisikan sebagai kehadiran dalam menentukan suatu proses keberlangsungan. Peranan merupakan dinamisasi dari statis ataupun penggunaan dari pihak dan kewajiban atau yang disebut subyektif (Soerjono Soekanto, 2002:242).
2. Anggaran berbasis kinerja berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga) dalam Pasal 5 Ayat (1) huruf (c) mengenai penyusunan RKA-K/L harus menggunakan pendekatan: penganggaran berbasis kinerja. Penganggaran berbasis kinerja digunakan untuk menunjukkan kejelasan hubungan antara alokasi anggaran dengan keluaran atau hasil dari kegiatan atau program dan kejelasan penanggungjawab pencapaian kinerja sesuai dengan struktur organisasi dalam rangka meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan efektifitas penggunaan anggaran secara terukur.
3. Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) didefinisikan sebagai kemampuan pemerintah untuk membangun proses manajemen publik yang efisien, efektif, dan akuntabel, yang terbuka terhadap partisipasi masyarakat sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi pemerintahan (Riddell, 2009:48)

4. APBD berdasarkan Undang-Undang Nomer 17 Tahun 2003 Pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran bersangkutan harus dicatat dalam APBD.
5. Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
6. Kabupaten Klaten adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten ini berbatasan dengan kabupaten Sukoharjo sebelah timur, sebelah selatan berbatasan dengan kabupaten Gunungkidul (Daerah Istimewa Yogyakarta), sebelah barat berbatasan dengan kabupaten Sleman (Daerah Istimewa Yogyakarta) dan di sebelah utara berbatasan dengan kabupaten Boyolali. Secara geografis Kabupaten Klaten terletak diantara $110^{\circ} 26' 14''$ - $110^{\circ} 47' 51''$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 32' 19''$ - $7^{\circ} 48' 33''$ Lintang Selatan.
7. APBD Kabupaten Klaten Tahun Anggaran 2019 pada perbaikan jembatan Ngandong, Kecamatan Gantiwarno