

REFORMASI PENYUSUNAN ANGGARAN DAN KUALITAS ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

Jurica Lucyanda✉

Jurusan Pendidikan Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Bakrie Indonesia
Kawasan Kuningan Epicentrum, Jl. HR Rasuna Said Kv C. 22 Jakarta 12920

Maylia Pramono Sari

Jurusan Pendidikan Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Semarang, Indonesia
Gedung C6, Kampus Sekaran, Gunungpati, Semarang, Jawa Tengah, Indonesia 50229

Diterima: 20 Mei 2008. Disetujui: 23 Juni 2009. Dipublikasikan: September 2009

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk membuktikan secara empiris pengaruh akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi publik dan APBD pendekatan kinerja terhadap kualitas APBD di Kabupaten Semarang. Sampel penelitian terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, organisasi masyarakat, akademisi, mahasiswa dan media masa yang berada di wilayah Kabupaten Semarang Jawa Tengah. Metode pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan kuesioner yang disebarakan pada 60 responden. Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis regresi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi publik dan APBD pendekatan kinerja memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap kualitas APBD.

Abstract

This study purposed to get empirically the effects of public accountability, public participation, public transparency and performance approach APBD on the quality of APBD in Semarang Regency. The sample of this research consist in Non Government Organization, public figure, public organization, an academic, colleges and mass media in Semarang, Central of Java. Colecting data by questioner and was distribute, the questioner got back with 60 respondences. Data analyzed by regression test. Regression analysis was also seen from coefficient and t values those were negative or positive. It was because hypothesis proposed in this study were positively or negatively correlated. The result of study showed that there are effects of public accountability, public participation, public transparency and performance approach APBD to quality of APBD.

© 2009 Universitas Negeri Semarang

Keywords: APBD; performance approach; quality of APBD

Pendahuluan

Pelaksanaan reformasi anggaran yang mengedepankan akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi publik, dan penyusunan APBD berbasis kinerja diharapkan dapat meningkatkan kualitas APBD. Penelitian yang dilakukan oleh Sopanah (2003) menunjukkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD. Disamping itu, adanya partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik mempertinggi fungsi penga-

wasan yang dilakukan oleh dewan. Semakin tinggi pengawasan yang dilakukan oleh dewan maka proses penyusunan APBD akan semakin berkualitas.

Menurut Herlambang (2004), hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa eksekutif lebih berkuasa atas penentuan anggaran karena dinas-dinas lebih banyak mengusulkan *draft-draft* usulan anggaran sekaligus biaya rutin mereka. Disamping itu, terdapat *bargaining politic* (anggaran) antara eksekutif dan legislatif yang didasarkan bukan kepentingan rakyat tetapi kepentingan individu dan kelompoknya. Hal ini menunjukkan masih rendahnya kualitas APBD.

Penelitian ini akan memberikan bukti empiris bahwa dengan adanya reformasi penganggaran akan menyebabkan meningkatnya kualitas APBD. Jika hal ini dapat terbukti maka pemerintahan lokal yang demokratis sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* yang bersih dan bebas dari korupsi sangat mungkin tercapai jika masing-masing daerah mengedepankan prinsip-prinsip akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, dan transparansi publik ketika menyusun APBD. Sepengetahuan penulis, penelitian tentang pengaruh reformasi penganggaran terhadap kualitas APBD di Kabupaten Semarang belum pernah dilakukan oleh karena itu penulis sangat tertarik untuk meneliti permasalahan ini.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris tentang pengaruh reformasi penganggaran yang mengedepankan prinsip akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi publik, dan anggaran berbasis kinerja terhadap kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Bagi para akademisi hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP) terutama prinsip-prinsip dalam proses penyusunan anggaran sehingga dapat menghasilkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berkualitas yang mengutamakan kepentingan rakyat bukan kepentingan penguasa (*pro-poor budget*). Selanjutnya, dapat dijadikan sebagai acuan guna penelitian lanjutan.

Dengan adanya perkembangan Akuntansi Sektor P yang demikian pesat diharapkan akan menciptakan pemerintahan yang baik (*good government*) artinya prinsip akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi publik dan penyusunan anggaran berbasis kinerja lebih di-kedepankan. Istilah *governance* sering terdengar diberbagai forum sejalan dengan istilah otonomi daerah. *Governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. Sementara *Word Bank* mengartikan *governance* sebagai cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat.

Dalam mewujudkan *good governance* diperlukan serangkaian reformasi disektor publik baik reformasi kelembagaan (*institutional reform*) maupun reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan didaerah baik struktur maupun infrastrukturnya. Sedangkan reformasi manajemen sektor publik menyangkut sistem pengelolaan keuangan pemerintahan daerah. Adanya reformasi tersebut diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi.

Penelitian ini bertujuan untuk membuktikan secara empiris pengaruh Akuntabilitas Publik, Partisipasi Masyarakat, Transparansi Publik dan APBD Pendekatan Kinerja terhadap Kualitas APBD. Penelitian dilakukan di Kabupaten Semarang dengan responden yang terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, organisasi masyarakat, akademisi, mahasiswa dan media masa. yang berada di wilayah Kabupaten Semarang Jawa Tengah.

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut: (a) Apakah akuntabilitas publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD?, (b) Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD?, (c) Apakah transparansi publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD?, (d) Apakah APBD pendekatan kinerja berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD?.

Metode

Desain penelitian ini adalah survei. Data penelitian yang dibutuhkan adalah data primer dalam bentuk persepsi responden (subjek) penelitian. Pengambilan data menggunakan survei langsung dan instrumen yang digunakan adalah kuesioner (angket). Kuesioner yang digunakan disusun sendiri oleh peneliti berdasarkan teori yang terkait.

Populasi dalam penelitian ini masyarakat yang terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, organisasi masyarakat, akademisi, mahasiswa dan media masa. yang berada di wilayah Kabupaten Semarang Jawa Tengah. Peneliti menggunakan metode *purposive sampling* untuk menentukan sampel penelitian. Dalam penelitian ini kriteria yang dijadikan sampel untuk masyarakat adalah: (1) Berdomisili di wilayah Kota Semarang, (2) Terlibat dalam proses penyusunan, pemantauan, dan advokasi APBD, (3) Usia minimal 17 tahun, dan (4) Pendidikan terakhir minimal SLTA atau sederajat.

Variabel Independen dalam penelitian ini adalah reformasi anggaran yang meliputi akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi publik, dan anggaran pendekatan kinerja. Sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah Kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Akuntabilitas publik adalah adanya pertanggungjawaban pemerintah secara terbuka, cepat dan tepat kepada masyarakat. Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam setiap aktivitas proses penganggaran yang dilakukan oleh DPRD dimulai dari penyusunan arah dan kebijakan, penentuan strategi dan prioritas serta advokasi anggaran. Transparansi publik adalah adanya keterbukaan tentang anggaran yang mudah diakses oleh masyarakat secara cepat. Anggaran pendekatan kinerja adalah penyusunan anggaran yang mengutamakan pencapaian output dari pada input. Kualitas APBD adalah APBD proses penyusunannya mengedepankan prinsip akuntabilitas, partisipasi, transparansi, dan proses penyusunannya menggunakan pendekatan kinerja. Disamping itu berberapa literatur menjelaskan bahwa anggaran yang berkualitas adalah anggaran yang berpihak pada kepentingan masyarakat miskin (*pro poor budget*), berkeadilan (*pro justice budget*), dan tidak mendiskriminasikan dan menguntungkan gender tertentu (berspektif gender).

Masing-masing variabel diukur dengan model skala Likert yaitu mengukur sikap dengan menyatakan setuju atau ketidaksetujuannya terhadap pertanyaan yang diajukan dengan skor 5 (SS=Sangat Setuju), 4 (S=Setuju), 3 (TT=Tidak Tahu), 2 (TS=Tidak Setuju), dan 1 (STS=Sangat Tidak Setuju).

Reliabilitas masing-masing instrumen yang digunakan oleh peneliti menggunakan koefisien *cronbach alpha*. Suatu instrumen dikatakan *reliabel* jika memiliki nilai *cronbach alpha* lebih besar dari 0,5 (Ghozali, 2006). Untuk mengetahui bahwa pertanyaan yang digunakan dalam instrumen *valid*, maka digunakan *factor analysis*. Instrumen dikatakan *valid* jika memiliki nilai Kaiser, s MSA lebih besar dari 0,5 sehingga *construct validity* tepat (Ghozali, 2006). Di-samping itu, instrumen dapat dikatakan *valid* jika *eigen value* lebih dari satu (Breinstein, 1994).

Data dalam penelitian ini akan diuji dengan menggunakan *partial* dan *multiple regression* yaitu berdasarkan nilai p, nilai t, dan R *square*. Untuk menganalisis data, digunakan *software SPSS for window released 11,05 programe*.

Hasil dan Pembahasan

Proses pengumpulan data dilakukan kurang lebih selama 4 minggu, mulai akhir September hingga akhir Oktober 2007. Perhitungan tingkat kembali dari penyebaran kuesioner dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Analisis Pengembalian Kuesioner

Keterangan	Jumlah	Persentase
Kuesioner yang disebar	100	100
Kuesioner yang kembali	72	72
Kuesioner yang tidak kembali	28	28
Kuesioner yang tidak lengkap	12	12
Kuesioner yang memenuhi kriteria untuk dianalisis	60	60

Sumber: Data Primer yang diolah

Dari Tabel 1 di atas diketahui bahwa jumlah kuesioner yang dikirim sebanyak 100 kuesioner, dengan tingkat pengembalian sebanyak 72 kuesioner atau 72%, sedangkan sisanya sebesar 28 (28%) tidak kembali. Dari 72 kuesioner yang kembali hanya 60 kuesioner saja yang memenuhi syarat untuk diikuti dalam analisis akhir, sedangkan sisanya sebanyak 12 (17%) tidak dapat diolah karena tidak lengkap.

Seperti telah diuraikan pada bab sebelumnya bahwa responden dalam penelitian ini terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, organisasi masyarakat, akademisi, mahasiswa dan media masa. yang berada di wilayah Kabupaten Semarang Jawa Tengah.

Tabel 2. Deskriptif Pengaruh Reformasi Anggaran terhadap Kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

	<i>N</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Mean</i>	<i>Std. Deviation</i>
Akuntabilitas	60	20	35	25,64	3,50
Partisipasi	60	20	34	27,05	3,16
Transparansi	60	14	30	23,00	4,26
Kinerja	60	16	32	24,02	4,82
Kualitas	60	33	56	44,54	6,64
<i>Valid N (listwise)</i>	60				

Sumber: Data primer yang diolah

Dari Tabel 2 dapat diketahui untuk variabel Akuntabilitas Publik menunjukkan *mean* 25,64, deviasi standar 3,50, dan berada pada *range* minimum 20 sampai maksimum 35. Variabel Partisipasi Masyarakat dengan *mean* 27,05 deviasi standar 3,16, dan berada pada *range* minimum 20 sampai maksimum 34. Sementara untuk variabel Transparansi Publik menunjukkan *mean* 23,00, standar deviasi 4,26 serta pada *range* minimum 14 hingga maksimum 30. Variabel APBD dengan Pendekatan Kinerja dengan *mean* 24,02, deviasi standar 4,82, dan berada pada *range* 16 sampai maksimum 32. Variabel Kualitas APBD dengan *mean* 44,54, deviasi standar 6,64 dan berada pada *range* minimum 33 sampai maksimum 56.

Uji validitas untuk mengetahui *valid* tidaknya item – item pertanyaan pada masing – masing variabel dilakukan pengujian dengan faktor analisis. Sebelum dilakukan pengujian faktor analisis masing – masing instrumen analisis diharapkan memiliki nilai *kaiser –meyer- olkin measure of sampling adequasi (kaiser MSA)* lebih besar dari 0,50, hal ini dilakukan untuk mengetahui apakah data – data yang dikumpulkan tersebut tepat untuk faktor analisis dan mengindikasikan *cunstruct validity* dari masing – masing variabel (Ghozali, 2006).

Uji reliabilitas dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana hasil pengukuran tetap konsisten, apabila dilakukan pengukuran dua kali atau lebih terhadap gejala yang sama. Uji reliabilitas dilakukan dengan menghitung *cronbach alpha*, lebih dari 0,60 (Ghozali, 2006), selengkapnya disajikan dalam Tabel 3.

Tabel 3. Uji Validitas dan Reliabilitas

Variabel	<i>Cronbach Alpha</i>	Kaiser MSA
Akuntabilitas Publik	0,7488	0,829
Partisipasi Masyarakat	0,7053	0,783
Transparansi Publik	0,6390	0,760
APBD Dengan Pendekatan Kinerja	0,7687	0,840
Kualitas APBD	0,8123	0,728

Sumber: Data primer yang diolah

Dari hasil pengujian Validitas dan Reliabilitas terhadap masing-masing item pertanyaan untuk setiap Variabel, dapat dilihat bahwa tidak terdapat satupun dari masing-masing item dalam instrumen yang tidak *valid* dan tidak *reliabel*. Berdasarkan hasil tersebut dapat dikatakan bahwa instrumen penelitian ini layak digunakan untuk mengukur variabel penelitian.

Tabel 4. Hasil Uji Pengaruh Reformasi Anggaran terhadap Kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

<i>Model</i>		<i>Unstandardized Coefficients</i>		<i>Standardized Coefficients</i>	<i>t</i>	<i>Sig.</i>
		<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>		
1	(Tetapan)	39,930	10,328		3,866	0,000
	Akuntabilitas	0,765	0,253	0,394	3,026	0,004
	Partisipasi	0,387	0,312	0,178	1,241	0,001
	Transparansi	0,352	0,222	0,234	1,581	0,002
	Kinerja	0,224	0,240	0,149	0,931	0,002

Sumber: Data primer yang diolah

Penelitian ini menggunakan tingkat keyakinan 95% yang berarti menggunakan α sebesar 0,05. Hal ini berarti jika nilai $p <$ dari 0,05, maka variabel independen memiliki besaran pengaruh yang signifikan terhadap variabel dependen yaitu akuntabilitas publik berpengaruh terhadap kualitas APBD. Berdasarkan Tabel hasil uji regresi di atas diperoleh nilai p regresi untuk variabel independen akuntabilitas publik adalah 0,004 ($p <$ 0,05) dengan nilai t hitung yang positif (3,026). Hubungan yang ditunjukkan oleh koefisien regresi yang positif dan signifikan, menunjukkan bahwa Akuntabilitas Publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD.

Berdasarkan Tabel hasil uji regresi di atas diperoleh nilai p regresi untuk variabel independen partisipasi masyarakat adalah 0,002 ($p <$ 0,05) dengan nilai t hitung yang positif (0,241). Hubungan yang ditunjukkan oleh koefisien regresi yang positif dan signifikan, menunjukkan bahwa variabel partisipasi masyarakat, positif dan secara signifikan mempengaruhi kualitas APBD.

Berdasarkan Tabel hasil uji regresi di atas diperoleh nilai p regresi untuk variabel independen Transparansi Publik adalah 0,002 ($p >$ 0,05) dengan nilai t hitung yang positif (1,581). Hubungan yang ditunjukkan oleh koefisien regresi yang positif dan tidak signifikan, menunjukkan

bahwa variabel Transparansi Publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD.

Berdasarkan Tabel hasil uji regresi di atas diperoleh nilai p regresi untuk variabel independen APBD pendekatan kinerja adalah 0,001 ($p < 0,05$) dengan nilai t hitung yang positif (0,931). Hubungan yang ditunjukkan oleh koefisien regresi yang positif dan signifikan, menunjukkan bahwa variabel independen APBD pendekatan kinerja berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD.

Penganggaran adalah proses penyusunan anggaran. Proses penyusunan ini mengalami beberapa perubahan (reformasi) berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 tentang "Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah" yaitu yang dulunya *top down* dan cenderung mengabaikan kebutuhan rakyat, sekarang mengalami berbagai perubahan diantaranya: (1) Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik sesuai dengan prinsip anggaran publik, (2) Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya yang rendah (*work better and cost less*), (3) Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan, (4) Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran, (5) Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait, (6) Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

Azas akuntabilitas adalah azas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Akuntabilitas bersumber kepada adanya pengendalian dari luar (*external control*) yang mendorong aparat untuk bekerja keras. Birokrasi dikatakan *accountable* apabila dinilai secara objektif oleh masyarakat luas, sehingga akuntabilitas publik berpengaruh terhadap kualitas APBD.

Menurut Sulistoni (2003) pemerintahan yang *accountable* memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat, (2) Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik, (3) Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan, (4) Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proporsional, dan (5) Adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Melalui pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah.

Akuntabilitas publik akan tercapai jika pengawasan yang dilakukan oleh dewan dan masyarakat berjalan secara efektif. Hal ini juga di dukung oleh pendapatnya Rubin (1996) yang menyatakan bahwa untuk menciptakan akuntabilitas kepada publik diperlukan partisipasi pimpinan instansi dan warga masyarakat dalam penyusunan dan pengawasan keuangan daerah (APBD). Sehingga akuntabilitas publik yang tinggi akan memperkuat fungsi pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Jika pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat tinggi, maka akan meningkatkan kualitas APBD. APBD yang berkualitas adalah APBD yang benar-benar disusun untuk kepentingan rakyat bukan kepentingan penguasa dan hal ini akan tercapai jika tingkat akuntabilitas semakin tinggi.

Misi utama dikeluarkannya Undang-undang Otonomi Daerah Tahun 1999 adalah meningkatkan partisipasi masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD yang merupakan wakil dari masyarakat. Achmadi dkk. (2002) menyebutkan bahwa partisipasi merupakan kunci sukses dari pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Semakin aktif masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan akan berarti semakin sukses pelaksanaan otono-

mi daerah. Otonomi daerah dikatakan berhasil jika APBD yang disusun pemerintahan daerah mencerminkan kebutuhan rakyat bukan kebutuhan penguasa. Otonomi daerah juga dikatakan berhasil jika tercipta pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi.

Dapat dilihat pada Tabel 4 bahwa partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap kualitas APBD. Fakta di lapangan menunjukkan lemahnya partisipasi masyarakat dalam setiap penyusunan kebijakan publik khususnya pada saat penyusunan APBD. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Sopanah dkk (2004) menunjukkan kecilnya partisipasi masyarakat di Kota Malang. Dari 40 responden yang dijadikan objek penelitian sebesar 63% responden tidak tahu tentang APBD dan sebesar 37% tahu tentang APBD dan hanya 5% saja yang pernah terlibat dalam proses penyusunan APBD. Dari 5% yang pernah terlibat dalam proses penyusunan APBD juga merasa kecewa karena usulan-usulannya dimentahkan di tingkat kabupaten pada saat rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) atau bahkan pada tingkat kecamatan pada saat Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP).

Menyadari pentingnya aspirasi masyarakat, maka diperlukan langkah strategis agar partisipasi masyarakat bisa berjalan secara kondusif. Salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah mengoptimalkan peran dari lembaga institusi lokal non pemerintahan seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), media masa, organisasi kemasyarakatan, tokoh masyarakat, dan partai politik. Jika peran-peran dari lembaga ini dapat optimal maka akan meningkatkan partisipasi masyarakat yang akan berdampak pada meningkatkan kualitas APBD karena dalam setiap kebijakan masyarakat ikut terlibat di dalamnya. Sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Dwi (2009) yang mengatakan bahwa penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kualitas APBD Kota Semarang.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa adanya partisipasi masyarakat diharapkan akan memperkuat proses penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*) dan bersih serta bebas dari korupsi. Dengan adanya partisipasi masyarakat diharapkan setiap proses penyusunan kebijakan publik khususnya tentang APBD akan semakin berkualitas.

Selain adanya partisipasi masyarakat dalam siklus anggaran, transparansi anggaran juga diperlukan untuk meningkatkan pengawasan. Transparansi merupakan salah satu prasyarat untuk terciptanya *good governance* dan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat di mengerti dan di pantau.

Penelitian ini selaras dengan Sopanah (2003) yang menyebutkan bahwa anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparansi jika memenuhi beberapa kriteria berikut: (1) Terdapat pengumuman kebijakan anggaran, (2) Tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses, (3) Tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu, (4) Terakomodasinya suara/usulan rakyat, dan (4) Terdapat sistem pemberian informasi kepada publik.

Selain itu, Sulistoni (2003) menyebutkan bahwa transparansi merupakan prasyarat untuk terjadinya partisipasi masyarakat yang semakin sehat karena: (a) Tanpa informasi yang memadai tentang penganggaran, masyarakat tidak punya kesempatan untuk mengetahui, menganalisis, dan mempengaruhi kebijakan, (b) Transparansi memberi kesempatan aktor diluar eksekutif untuk mempengaruhi kebijakan dan alokasi anggaran dengan memberi perspektif berbeda dan kreatif dalam debat anggaran, (c) Melalui informasi, legislatif dan masyarakat dapat melakukan monitoring terhadap keputusan dan kinerja pemerintah. Tanpa kebebasan informasi fungsi pengawasan tidak akan efektif.

Berdasarkan teori yang ada menunjukkan bahwa semakin transparan sebuah kebijakan publik maka pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat juga akan meningkat. Jika pengawasan yang dilakukan semakin meningkat maka APBD yang disusun akan semakin berkualitas.

Menurut pasal 8 PP 105/2000 Anggaran kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil kerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan. Anggaran kinerja menghubungkan pengeluaran dengan hasil yang diinginkan. Melalui anggaran

kinerja pemerintah Kota/Kabupaten menetapkan keluaran (*output*) dari hasil masing-masing program.

Dasar Pendekatan Kinerja adalah Undang-Undang No. 22 dan No. 25 Tahun 1999 yang memunculkan paradigma baru dalam perencanaan anggaran daerah, Peraturan Pemerintah 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Pasal 8, 15, dan 20) dan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tatacara penyusunan APBD.

Dalam APBD pendekatan kinerja memuat sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja dan standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya. Standar Analisa Belanja (SAB) adalah standar untuk menganalisis anggaran belanja yang digunakan dalam suatu program atau kegiatan untuk menghasilkan tingkat pelayanan tertentu dan kewajaran biaya di unit kerja dalam satu tahun anggaran, sehingga APBD dengan pendekatan kinerja dan kualitas APBD sangat berpengaruh.

Tolak ukur kinerja adalah indikator keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat daerah. Tolak ukur kinerja ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan yang ditentukan oleh masing-masing daerah. Indikator penetapan standar pelayanan minimal menggunakan kriteria sebagai berikut: (a) Relevan: logis dan langsung berhubungan dengan tujuan dan sasaran unit kerja, (b) Mudah dipahami: dapat dikomunikasikan dengan jelas, (c) Konsisten: digunakan secara seragam dalam perencanaan, penganggaran, sistem akuntansi dan pelaporan, (d) Dapat dibandingkan: dapat dibandingkan dengan unit kerja yang lain, dan (e) Handal (*reliabel*): diperoleh dari sistem data yang terkendali dan dapat diverifikasi.

Terdapat beberapa catatan mengenai ketentuan penggunaan pendekatan kinerja dalam pengelolaan anggaran daerah di Indonesia. Pertama, masih menunjukkan adanya sistem sentralisasi manajemen informasi walaupun sudah otonomi daerah. Kedua, anggaran kinerja penerapannya relatif lebih sulit karena lebih rumit, dengan prosedur pelaksanaan anggaran yang dikaitkan secara ketat dengan sistem akuntansinya. Ketiga, sampai saat ini belum terlihat upaya serius dari pemerintah untuk mempersiapkan penerapan anggaran kinerja tersebut. Melihat manfaat yang akan diperoleh jika pemerintah daerah menggunakan APBD pendekatan kinerja maka akan meningkatkan kualitas APBD karena tidak akan muncul lagi kegiatan asal-asalan karena semua kegiatan harus ada tolak ukurnya.

Secara umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah (APBD) adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode tertentu (1 tahun). Pada awalnya fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Selanjutnya, sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat maka fungsi anggaran juga sebagai alat pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kebijakan publik. Dengan melihat fungsi anggaran tersebut maka seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara eksekutif, legislatif dan rakyat itu sendiri (Sopannah & Wahyudi, 2004).

Semenjak DPRD mempunyai otoritas dalam penyusunan APBD terdapat perubahan kondisi yang menimbulkan banyak masalah. Pertama, sistem pengalihan anggaran yang tidak jelas dari pusat ke daerah. Kedua, karena keterbatasan waktu partisipasi rakyat sering diabaikan. Ketiga, esensi otonomi dalam penyusunan anggaran masih dipelintir oleh pemerintah pusat karena otonomi pengelolaan sumber-sumber pendapatan masih dikuasai oleh pusat sedangkan daerah hanya diperbesar porsi belanjanya. Keempat, ternyata DPRD dimanapun memiliki kesulitan untuk melakukan *assessment* prioritas kebutuhan rakyat yang harus didahulukan dalam APBD. Kelima, volume APBD yang disusun oleh daerah meningkat hingga 80% dibandingkan pada masa orde baru, hal ini menimbulkan masalah karena sedikit-banyak DPRD dan pemerintah daerah perlu berkerja lebih keras untuk menyusun APBD. Keenam, meskipun masih harus melalui pemerintah pusat namun pemerintah menurut UU No. 25 Tahun 1999 memiliki kewenangan untuk melakukan pinjaman daerah baik ke dalam negeri maupun ke luar negeri.

Kondisi yang berubah diatas memicu beberapa kecenderungan. Pertama, adanya jargon

dari pemerintah daerah yang begitu kuat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam rangka otonomi daerah. Dengan demikian bagi beberapa daerah yang miskin SDA akan memilih menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan meningkatkan pajak. Bagi daerah kaya sekalipun meningkatkan pajak adalah alternatif yang paling mudah karena tidak perlu melakukan banyak investasi dibandingkan jika mengeksplorasi SDA. Tidak heran bila kecenderungan meningkatkan pajak ini terjadi di banyak daerah bahkan daerah yang kaya sekalipun.

Kedua, otoritas yang sangat besar bagi DPRD untuk menyusun APBD dan menyusun anggaran untuk DPRD sangat memungkinkan terjadinya korupsi APBD karena tidak ada pengawasan yang sistematis kecuali jika rakyat mempunyai kesadaran yang tinggi. Dengan demikian kembali pada kenyataan bahwa anggaran adalah *power relation* maka kemungkinan terjadinya suap (*bribery*) terhadap DPRD untuk menyetujui pos anggaran tertentu yang tidak dibutuhkan rakyat sangat mungkin terjadi.

Literatur tentang anggaran publik menyebutkan bahwa APBD yang berkualitas adalah anggaran yang proses penyusunannya telah mengedepankan prinsip-prinsip akuntabilitas, partisipasi, transparansi, dan proses penyusunannya menggunakan pendekatan kinerja. Implikasi dari penerapan prinsip-prinsip tersebut akan menghasilkan anggaran yang bertumpu pada kepentingan masyarakat bukan kepentingan para penguasa dan pengusaha.

Menurut Muslim & Hariyadi (2004) menjelaskan bahwa disamping anggaran harus bertumpu pada kepentingan masyarakat, anggaran yang berkualitas adalah anggaran yang peka (berspektif) gender, artinya anggaran yang di susun oleh pemerintah daerah tidak mendiskriminasi dan menguntungkan gender tertentu. Selama ini gender perempuan sering dirugikan dalam alokasi anggaran. Sedangkan menurut Herlambang (2004) menyebutkan bahwa anggaran yang berkualitas adalah anggaran yang mengutamakan kebutuhan dasar rakyat miskin (*pro poor budget*) dan anggaran tersebut harus berkeadilan (*pro justice budget*).

Berdasarkan hasil pengujian terhadap permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini secara empiris pengaruh Akuntabilitas Publik, Partisipasi Masyarakat, Transparansi Publik dan APBD Pendekatan Kinerja terhadap Kualitas APBD, variabel Akuntabilitas Publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD. Hal ini diketahui bahwa menurut responden Akuntabilitas Publik terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah terhadap pengelolaan anggaran yang sumber dari anggaran tersebut adalah merupakan dana milik rakyat.

Variabel partisipasi masyarakat berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD. Responden dalam penelitian ini memandang bahwa kualitas APBD akan lebih baik jika terdapat partisipasi aktif dari masyarakat, baik dalam hal penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan. Karena partisipasi aktif masyarakat akan lebih mengarahkan pada program-program dan target dari APBD agar program dan target tersebut benar-benar mengenai terhadap apa yang dibutuhkan oleh masyarakat

Variabel transparansi publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD. Responden penelitian ini menyatakan bahwa aspek transparansi di publik berkaitan dengan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Variabel APBD pendekatan kinerja berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD.

Penutup

Berdasarkan hasil pengujian terhadap jawaban responden atas kuesioner yang dibagikan ditemukan hasil sebagai berikut: (1) Variabel akuntabilitas publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD. Hal ini diketahui bahwa menurut responden akuntabilitas publik terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah terhadap pengelolaan anggaran yang sumber dari anggaran tersebut adalah merupakan dana milik rakyat, (2) Variabel partisipasi masyarakat berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualiti

tas APBD. Responden dalam penelitian ini memandang bahwa kualitas APBD akan lebih baik jika terdapat partisipasi aktif dari masyarakat, baik dalam hal penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan. Karena partisipasi aktif masyarakat akan lebih mengarahkan pada program-program dan target dari APBD agar program dan target tersebut benar-benar mengena terhadap apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, (3) Variabel transparansi publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD. Responden penelitian ini menyatakan bahwa aspek transparan di publik berkaitan dengan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD, (4) Variabel APBD pendekatan kinerja berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD.

Daftar Pustaka

- Achmadi, A. dan M. Muslim dkk. 2002. *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia
- Bastian, I. 2001. *Akuntansi Sektor Publik*. Jogjakarta: BPFE
- Dwi, H.B. 2009. Pengaruh Reformasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kualitas APBD Kota Semarang. *Jurnal Dinamika Akuntansi*, Vol.1 No.1 Maret tahun 2009
- Ghozali, I. 2006. *Analisis Multivariate Aplikasi SPSS*. Semarang: UNDIP
- Halim, A. 2003. *Bunga Rampai Keuangan Daerah*. Jogjakarta: UPP AMP YKPN
- Herlambang, P.W. 2004. *Pro-Poor Budget: Analisis Anggaran sebagai Kerja Akar Rumput dan Startegi Merebut Sumberdaya Keputusan yang Berpihak Pada Rakyat Miskin*. Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Surabaya
- Mardiasmo. 2001. *Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jogjakarta: Penerbit Andi
- Mardiasmo. 2003. *Konsep Ideal Akuntabilitas dan Transparansi Organisasi Layanan Publik*. Majalah Swara MEP, Vol. 3 No. 8 Maret, Jogjakarta: MEP UGM
- Muslim., E.S. Haryadi dan D. Haryadi. 2004. *Memahami Anggaran Peka Gender*. Bandung: Bandung Institute of Governance Studies (BIGS)
- Nunnally. 1967. *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill
- Republik Indonesia. 2001. *Undang-Undang No. 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah*. Bandung: Citra Umbara
- Revrison, B. 1999. *Akutansi Pemerintah Indonesia*. Edisi Tiga. Jogjakarta: BPFE
- Rubin, I. 1996. Budgeting for Accountability: Municipal Budgeting for The 1990s. *Jurnal Public Budgeting & Finance, Summer*, 112-132
- Soeroso, B.P. *Memposisikan Rakyat dalam Otonomi Daerah*. Media Indonesia, 6 September 2000, hal. 4
- Sopannah. 2003. *Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik terhadap Hubungan antara Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah*. Tesis Tidak di Publikasikan. Jogjakarta: Pascasarjana Universitas Gadjah Mada
- Sopannah. 2004. *Strategi Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan dan Pengawasan APBD*. MCW-YAPIKA. Malang-Jakarta
- Sulistoni, G. 2003. *Fiqh korupsi: Amanah Vs Kekuasaan*. Nusa Tenggara Barat: SOMASI
- Wahyudi dan Sopannah. 2004. *Modul Analisa Anggaran Publik, Sebuah Panduan untuk Pelatihan*. Malang: MCW