

PENGARUH REFORMASI PENYUSUNAN ANGGARAN TERHADAP KUALITAS APBD KOTA SEMARANG

Bestari Dwi Handayani✉

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

Diterima: 14 November 2010. Disetujui: 23 Desember 2010. Dipublikasikan: Maret 2011

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris dampak akuntabilitas publik, partisipasi publik, transparansi publik dan pendekatan kinerja APBD terhadap kualitas APBD di Kabupaten Semarang. Sampel dari penelitian ini terdiri dari organisasi non pemerintah, tokoh masyarakat, organisasi publik, institusi akademik, perguruan tinggi dan mass media di Semarang Jawa Tengah. Ada 36 responden yang telah mengembalikan kuesioner. Hasil dari penelitian ini adalah ada dampak akuntabilitas publik, partisipasi publik, transparansi publik dan pendekatan kinerja APBD terhadap kualitas APBD.

Abstract

This study aims to get the empirical evidence of the effects of public accountability, public participation, public transparency, and APBD performance approach to the quality of APBD in Kabupaten Semarang. The sample of this research consists of Non-Government Organization, public figure, public organization, academic institutions, colleges, and mass media in Semarang, Central Java. The questionnaires were distributed and they are returned back by 60 respondents. The result of study shows that there are effects of public accountability, public participation, public transparency, and APBD performance approach to quality of APBD.

© 2011 Universitas Negeri Semarang

Keywords: *corporate governance; APBD performance; public accountability*

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. Di samping itu, adanya partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik mempertinggi fungsi pengawasan yang dilakukan oleh dewan. Semakin tinggi pengawasan yang dilakukan oleh dewan maka proses penyusunan APBD akan semakin berkualitas.

Herlambang (2004) menunjukkan hasil penelitian lapangan bahwa eksekutif lebih berkuasa atas penentuan anggaran karena dinas-dinas lebih banyak mengusulkan draft-draft usulan anggaran sekaligus biaya rutin mereka. Di samping itu, terdapat *bargaining politic* (anggaran) antara eksekutif dan legislatif yang didasarkan bukan kepentingan rakyat tetapi kepentingan in-

dividu 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.

Akuntansi Sektor Publik (ASP) menurut berbagai buku Anglo Amerika, diartikan sebagai mekanisme akuntansi swasta yang diberlakukan untuk organisasi sektor publik. Sementara menurut berbagai buku Eropa Barat, ASP lebih dikenal sebagai akuntansi pemerintahan. Perkembangan terakhir sebagai dampak keberhasilan penerapan *accrual bases* di Selandia Baru, ASP diartikan sebagai akuntansi dana masyarakat (Bastian, 2001). Dari berbagai pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa ASP adalah akuntansi yang diterapkan untuk mengelola dana masyarakat di lembaga-lembaga publik (BUMN, BUMD, RS, LSM, Yayasan, dll).

Dengan adanya perkembangan ASP 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 dikedepankan. Menurut Hall (2004) istilah *governance* sering terdengar di berbagai forum sejalan dengan istilah otonomi daerah.

Menurut Wild *et al.* (2007), serangkaian reformasi di sektor publik diperlukan dalam mewujudkan *good governance*, baik reformasi kelembagaan (*institutional reform*) maupun reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya. Sedangkan reformasi manajemen sektor publik menyangkut sistem pengelolaan keuangan pemerintahan daerah.

Penganggaran menurut Lewis & Mioch (2005) 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 danya dengan memperhatikan prinsip *Value for Money*.

Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis penelitian dirumuskan sebagai berikut: H₁: Akuntabilitas publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD, H₂: Partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD, H₃: Transparansi kebijakan publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD, H₄: APBD pendekatan kinerja berpengaruh signifikan dan berpengaruh positif dengan kualitas APBD.

Metode

Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat yang terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, organisasi masyarakat, akademisi, mahasiswa dan media

masa yang berada di wilayah Kota 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.

Kualitas APBD adalah APBD yang proses penyusunannya mengedepankan prinsip akuntabilitas, partisipasi, transparansi, dan proses penyusunannya menggunakan pendekatan kinerja. Disamping itu beberapa literatur menjelaskan bahwa anggaran yang berkualitas adalah anggaran yang berpihak pada kepentingan masyarakat miskin (*pro poor budget*), berkeadilan (*pro justice budget*), dan tidak mendiskriminasi 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).

Desain penelitian ini adalah survei (Arikunto, 2006). 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.

Hasil dan Pembahasan

Proses pengumpulan data dilakukan kurang lebih selama 4 minggu mulai akhir september hingga akhir Oktober 2010. Perhitungan tingkat kembali dari penyebaran kuesioner dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Analisis Pengembalian Kuesioner

Keterangan	Jumlah	Persentase
Kuesioner yang disebarkan	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

Tabel 1 diatas tersebut menunjukkan jumlah kuesioner yang dikirim sebanyak 100 kuesioner, dengan tingkat pengembalian sebanyak 72 kuesioner atau 72%, sedangkan sisanya sebesar 28 (28%) tidak kembali. 72 kuesioner yang kembali hanya 60 kuesioner saja yang memenuhi syarat untuk diikutkan dalam analisis akhir, sedangkan sisanya sebanyak 12 (12%) 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 Kota Semarang Jawa Tengah. Adapun profil responden yang mengembalikan kuesioner dan diolah dalam analisis akhir menurut jenis kelamin, tingkat pendidikan, level jabatan, dan lamanya bekerja disajikan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Demografi Responden

Keterangan	Jumlah
LSM	10
Akademisi	10
Tokoh Masyarakat	10
DPRD	10
Mahasiswa	20
Jumlah	60

Statistik deskriptif berdasarkan jawaban responden maka dapat disusun seperti nampak pada Tabel 3. Tabel 3 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.

Tabel 3. Deskriptif Pengaruh Reformasi Anggaran Terhadap Kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
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
Valid N (listwise)	60				

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 Herlambang (2004), selengkapnya disajikan dalam Tabel 4. 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. Uji Validitas dan Reliabilitas

Variabel	<i>Cronbach Alpha</i>	Kaiser MSA
1. Akuntabilitas Publik	0.7488	0.829
2. Partisipasi Masyarakat	0.7053	0.783
3. Transparansi Publik	0.6390	0.760
4. APBD Dengan Pendekatan Kinerja	0.7687	0.840
5. Kualitas APBD	0.8123	0.728

Tabel 5. Hasil Uji Pengaruh Reformasi Anggaran Terhadap Kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Model	<i>Unstandardized Coefficients</i>		<i>Standardized Coefficients</i>	t	Sig.
	B	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>		
1 (Constant)	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

Hasil uji pengaruh reformasi anggaran terhadap kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat dilihat dari Tabel 5. Hipotesis 1 menguji variabel akuntabilitas publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD. Hipotesis yang diajukan adalah akuntabilitas publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD. Penelitian ini menggunakan tingkat keyakinan 95% yang berarti menggunakan α sebesar 0,05. Hal ini berarti jika nilai *p value* < dari 0,05, maka variabel *independen* memiliki besaran pengaruh yang signifikan terhadap variabel *dependen*. Berdasarkan Tabel 5 diperoleh *p value* 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. Penelitian ini menerima H_1 (dan menolak H_0) yang menyatakan bahwa akuntabilitas publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD.

Hipotesis 2 menguji variabel partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD. Hipotesis yang diajukan adalah partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD. Berdasarkan Tabel 5 diperoleh *p value* 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. Penelitian ini menerima H_2 (dan menolak H_0) yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD.

Hipotesis 3 menguji variabel transparansi kebijakan publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD. Hipotesis yang diajukan adalah transparansi kebijakan publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD. Berdasarkan Tabel 5 diperoleh *p value* 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, menunjuk-

kan bahwa variabel transparansi publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD. Penelitian ini menerima H_3 (menolak H_0) yang menyatakan bahwa variabel transparansi kebijakan publik berpengaruh signifikan terhadap kualitas APBD.

Hipotesis 4 menguji variabel *independen* APBD pendekatan kinerja berpengaruh signifikan dan berpengaruh positif dengan kualitas APBD. Hipotesis yang diajukan adalah APBD pendekatan kinerja berpengaruh signifikan dan berpengaruh positif dengan kualitas APBD. Berdasarkan tabel hasil uji regresi di atas diperoleh *p value* 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. Penelitian ini menerima H_4 (dan menolak H_0) yang menyatakan bahwa APBD pendekatan kinerja berpengaruh signifikan dan berpengaruh positif dengan kualitas APBD.

Berdasarkan hasil pengujian terhadap variabel yang diajukan dalam penelitian ini secara empiris akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi publik dan APBD pendekatan kinerja berpengaruh 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.

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

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 (Gonzales & Healey, 2005). Birokrasi dikatakan *accountable* apabila dinilai secara objektif oleh masyarakat luas.

Pemerintahan yang *accountable* menurut Sulistoni (2003) 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.

Nanda (2006) menyatakan akuntabilitas publik akan tercapai jika pengawasan yang dilakukan oleh dewan dan masyarakat berjalan secara efektif. Hal ini juga didukung oleh pendapat Sulistoni (2003) 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 meni-

ngkatkan 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 otonomi 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.

Fakta di lapangan menunjukkan lemahnya partisipasi masyarakat dalam setiap penyusunan kebijakan publik khususnya pada saat penyusunan APBD. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Sopanah (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.

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. sehingga

Selain adanya partisipasi masyarakat dalam siklus anggaran, transparansi anggaran juga diperlukan untuk meningkatkan pengawasan (Robert & Kovack, 2008). Lebih lanjut Gerometta *et al.* (2005) menyebutkan bahwa 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.

Menurut Sopanah (2003) 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 atau usulan rakyat, (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 di luar 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.

Foster & Jonker (2005) menyebutkan 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.

Anggaran kinerja menurut pasal 8 PP 105/2000 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.

Pendekatan kinerja dalam APBD 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.

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.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara umum 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 (Wahyudi & Sopanah, 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 *asesment* 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 di atas 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 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. Oleh karena itu 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.

Secara umum 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. Brooks (2003) menyebutkan implikasi dari penerapan prinsip-prinsip tersebut akan menghasilkan anggaran yang bertumpu pada kepentingan masyarakat bukan kepentingan para penguasa dan pengusaha.

Menurut Muslim *et al.* (2004) menjelaskan bahwa di samping anggaran harus bertumpu pada kepentingan masyarakat, anggaran yang berkualitas adalah anggaran yang peka (berspektif) gender, artinya anggaran yang di susun oleh pemerintah daerah tidak mendiskriminasikan 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*).

Penutup

Penelitian ini bertujuan untuk membuktikan secara empiris pengaruh akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi publik dan APBD pendekatan kinerja terhadap kualitas APBD. Penelitian dilakukan di Kota Semarang dengan responden yang terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, organisasi masyarakat, akademisi, mahasiswa dan media masa. yang berada di wilayah Kota Semarang Jawa Tengah.

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 kualitas APBD. 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 transparansi 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.M.M. *et al.* 2002. *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah, Masyarakat Transparansi Indonesia, Jakarta*
- Arikunto, S. 2006. *Prosedur Penelitian. Edisi Revisi VI.* Jakarta: PT Asdi Mahasatya
- Bastian, I. 2001. *Akuntansi Sektor Publik.* Jogjakarta: BPFE
- Brooks, L.J. 2003. *Business & Professional Ethics for Directors, Executive & Accountants, Third Ed.* Thomson-South Western
- Foster, D. and J. Jonker. 2005. Stakeholder Relationships: The Dialogue of Engagement. *Corporate Governance*, Vol. 5 No. 5, 51-7
- Gerometta, J., H. Ha¨ussermann and G. Longo. 2005. Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City. *Urban Studies*, Vol. 42 No. 11
- Gonzales, S. and P. Healey. 2005. A sociological Institutional Approach to The Study of Innovation in Governance Capacity. *Urban Studies*, Vol. 42 No. 11, 2055-69
- Hall, D. 2004. *Tourism and Transition: Governance, Transformation and Development.* Oxford: CABI Publishing
- Herlambang, P.W. 2004. *Pro-Poor Budget: Analisis Anggaran sebagai Kerja Akar Rumput dan Strategi Merebut Sumberdaya Keputusan yang Berpihak pada Rakyat Miskin.* Surabaya: Lembaga Bantuan Hukum (LBH)
- Lewis, D. and J. Mioch. 2005. Urban Vulnerability and Good Governance. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 13 No. 2, 1-3
- Muslim, E.S. *et al.* 2004. *Memahami Anggaran Peka Gender.* Bandung: Bandung Institute of Governance Studies (BIGS)
- Nanda, V.P. 2006. The Good Governance Concept Revisited. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 603, 269-83
- Republik Indonesia. 2001. *Undang-Undang No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.* Bandung: Citra Umbara
- Robert, S. and J.F. Kovack. 2008. Good Governance Principles for The Cultural Heritage Sector: Lessons from International Experience. *Corporate Governance Journal*, Vol. 8 No. 2
- Sopannah. 2003. *Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik terhadap Hubungan antara Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah.* Tesis Tidak di Publikasikan. Yogyakarta: Pascasarjana Universitas Gadjah Mada
- 2004. *Strategi Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan dan Pengawasan APBD.* Malang-Jakarta: MCW-YAPIKA
- 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
- Wild, J.J., K.R. Subramanyam and R.F. Halsey. 2007. *Financial Statement Analysis, Ninth Edition,* McGraw-Hill International Edition