

# PENGARUH PENERAPAN PRINSIP AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI KEUANGAN TERHADAP KINERJA PENYUSUNAN ANGGARAN PADA PEMERINTAH KABUPATEN BIREUEN

Asrida<sup>1\*)</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Ekonomi Universitas Almuslim Bireuen, Aceh

\*) asr@yahoo.co.id

## ABSTRACT

This study aims to obtain the empirical evidence of implementation of accountability and financial transparency principles which affect performance of budget arrangement in the District of Bireuen Government. Research has been conducted on all the institutions / government agencies in Bireuen District, with the multiple regression method. Sample selection is done by using the method of purposively sampling which is analyzed with the qualitative and quantitative descriptive method. Results of research indicate that implementation of the accountability and transparency have not affected the performance of the government budget in the Bireuen District. The better implementation both accountability and transparency principles, the is not better performance of the budget on the government. Partially, the principle of accountability has only influenced over the performance budget. Laws and government policies have created the government apparatus in the region must have prepared a budget plan for each job correctly and responsibly. Some obstacles that have been founded that there were respondents with less due to old patterns which not socialized. Permendagri Number 13 in 2006 and completion of Permendagri number 59 in 2007. The local government has not taken some attentions to performance indicators both at the time of budget arrangement and realization of budget to the community. In addition, providing the government accounting system and financial accounting local have been considered weakly.

**Keywords** : Accountability, transparency budgeting

## 1. Pendahuluan

Secara nasional pemerintah pusat bertanggung jawab melakukan pembangunan, namun di tingkat daerah pemerintah daerah pula yang melaksanakannya secara berkesinambungan. Setiap tahun pemerintah daerah selalu menyusun perencanaan dan program pembangunan. Pihak eksekutif beserta jajarannya menyusun anggaran pembangunan yang diorientasikan pada pemenuhan kesejahteraan rakyat (*public welfare*).

Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, pemerintah di daerah-daerah diberi peluang untuk menentukan dan melaksanakan sendiri program-

programnya. Kebijakan pemerintah pusat ini di satu sisi dapat memberikan kedewasaan dan kemandirian kepada pemerintah daerah. Akan tetapi keberadaan otonomi daerah juga telah menciptakan permasalahan baru. Otonomi daerah yang dilaksanakan dengan tujuan untuk mendekatkan pemerintah sebagai pemberi pelayanan dengan masyarakat sebagai pihak yang dilayani, justru melahirkan banyak oportunist yang lebih mementingkan diri sendiri dan kelompoknya daripada kepentingan publik/rakyat (Syukriy, 2004).

Seperti biasanya bahwa setiap rencana pelaksanaan pembangunan daerah tergambar dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (RAPBD). Pos-pos pendapatan, belanja, dan pembiayaan disusun setahun sekali. Pihak eksekutif menyusun RAPBD kemudian mengajukannya kepada pihak legislatif untuk mendapatkan pengesahan dan legalitas penggunaan dana (Penjelasan pasal 8 PP58/2005). Sebelum RAPBD dirancang, terlebih dahulu setiap SKPD di Kabupaten berkewajiban mengajukan rencana anggaran tahunannya yang dituang dalam Rencana Kegiatan Anggaran (RKA). Pemerintah daerah berhak mengajukan taksiran pembiayaan menyangkut dengan kebutuhannya selama setahun. Kebijakan umum anggaran yang disusun oleh kepala daerah dibantu oleh TAPD, disampaikan oleh sekretaris daerah kepada kepala daerah yang selanjutnya rancangan KUA disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD untuk dibahas bersama antara TAPD dan Panitia Anggaran DPRD. KUA yang telah dibahas dan disepakati ditetapkan paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun Anggaran berjalan.

Untuk mewujudkan cita-cita penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, konsistensi penerapan prinsip transparansi mutlak diperlukan. Adanya prosedur dan mekanisme akuntabilitas dan transparansi keuangan yang jelas yang dilakukan setiap SKPD akan menciptakan kondisi anggaran yang kapabelitas. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara Pasal 19 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa, dalam rangka penyusunan RAPBD Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk dapat menyusun RAPBD berdasarkan prestasi kerja atau anggaran berbasis kinerja diperlukan sumber daya manusia yang mampu melaksanakannya.

Setiap perencanaan dan perancangan anggaran harus berdasarkan pada kinerja manajemen. Penekanan pada pertanggungjawabannya tidak sekedar pada *input*, juga pada *output* dan *outcome*. Norma dan prinsip anggaran tersebut meliputi transparansi anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektivitas anggaran, dan format anggaran (Loina : 2003)

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 diterap-

kan 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 akuntabilitas dan 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 akuntabilitas dan 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.

Konsistensi penerapan prinsip transparansi keuangan memiliki ketetapan hukum yang berlaku. Pemerintah daerah harus melaksanakannya secara sungguh-sungguh dan bertanggung jawab. Pemerintah tidak hanya sebatas memuncu-

kan ide-ide tetapi benar-benar mewujudkannya sekaligus memberikan *punishment* bagi pihak yang melanggarnya (Maryanti: 2004). Aparatur pemerintah harus menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan. Dalam menyusun anggaran setiap tahunnya tim anggaran eksekutif (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) menerima input dari setiap SKPD. Selanjutnya usulan tersebut dirumuskan kembali oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk menyusun RAPBD. Sejak dari unit satuan kerja penggunaan prinsip akuntabilitas sangat penting diperhatikan. Penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi keuangan sangat diperlukan agar kualitas anggaran yang dihasilkan benar-benar tercapai sesuai dengan tujuan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Konsistensi penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi keuangan akan memberikan kontribusi positif dalam mewujudkan kinerja pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan *good governance* di mata publik.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi keuangan terhadap kinerja penyusunan anggaran pada Pemerintah Kabupaten Bireuen.

## 2. Tinjauan Pustaka

### Pengertian Anggaran dan Anggaran Kinerja

Secara umum anggaran dapat didefinisikan sebuah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan suatu lembaga untuk kurun waktu tertentu. Di dalam struktur organisasi pemerintahan anggaran terbagi dua yakni anggaran daerah dan anggaran negara. Penggunaan anggaran tersebut lebih berorientasi pada pelayanan publik dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

Menurut *National Committee on Governmental Accounting* (NCGA) yang saat ini telah menjadi *Governmental Accounting Standards Board* (GASB) dalam Indra Bastian (2006:164) mendefinisikan anggaran adalah "...rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayai dalam periode tertentu."

Menurut Abedian dan Samuel dalam Miswar Fuady (2004:26) Anggaran adalah alat untuk mencapai tujuan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat / rakyat yang orientasinya tidak lain adalah kearah peningkatan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya Due dan Baswir dalam Miswar Fuadi (2007:26) menjelaskan "Anggaran Negara adalah suatu pernyataan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan

akan terjadi dalam suatu periode di masa depan, serta dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi dimasa kini dan masa lalu". Pada prinsipnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) merupakan kebijakan pemerintah yang dinyatakan dengan uang yang dikelola oleh daerah atau Negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Anggaran merupakan alat penting untuk melihat kebijakan dan orientasi pemerintah dalam menjalankan mandatnya. APBD merupakan perencanaan strategis yang menghasilkan ukuran-ukuran kinerja untuk melihat kesesuaian kinerja Pemda daerah dengan ketentuan yang telah disepakati.

Menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang bertumpu kemampuan sumber daya daerah dan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Anggaran tersebut disusun berdasarkan tingkat kebutuhan yang riil dan terukur dengan memperhatikan tingkat kemampuan pembiayaan/dana yang tersedia. Dengan demikian anggaran berbasis kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya *input* yang ditetapkan (Pasal 8 PP 58/2005).

Anggaran kinerja merupakan kombinasi operasional dan pertanggung-jawaban keuangan. Pertanggungjawaban keuangan dilaksanakan berkaitan dengan ekonomi dan dimensi efektivitas dari pelayanan publik. Kinerja setiap pelaksanaan kegiatan dapat diukur dan dievaluasi secara periodik maupun insidental, yaitu apakah 1) sudah sesuai dengan rencana kegiatan anggaran, 2) tidak menyimpang dari peraturan per-undangan, dan 3) sudah dilaksanakan secara efektif berdasarkan pembandingan yang sejenis. Karakteristik anggaran yang baik harus berdasarkan program. Berdasarkan pusat pertanggungjawaban (pusat biaya, pusat pendapatan, dan pusat investasi), pemerintah semestinya dapat menjadikan hal itu sebagai alat perencanaan dan pengendalian.

### Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran

Ada beberapa pendekatan yang lazim dilakukan untuk menyusun anggaran. Masing-masing pendekatan sebenarnya memiliki kelebihan dan kekurangannya. Pendekatan penyusunan anggaran tertentu dipilih karena alasan kesederhanaan penyusunannya, kemampuan mencerminkan hubungan antara *input* dengan *output* kegiatan yang dianggarkannya maupun alasan fleksibilitas perubahan. Menurut Maryanti (2004:3), pendekatan penyusunan anggaran adalah:

- 1) Peanggaran berorientasi pada item atau objek pengeluaran (*Line Item Budgeting*),
- 2) Penganggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*),
- 3) Penganggaran berbasis nol (*Zero Based Budgeting*), dan
- 4) *Sistim* perencanaan, pemrograman dan penganggaran (*Planning, Programming, Budgeting System*) atau sering disingkat dengan PPBS.

*Line Item Budgeting* (LIB) adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana dana berasal (pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos pengeluaran). Jenis anggaran ini sangat populer dan mudah untuk dilaksanakan (Wildavsky, 2000). Tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan dan sangat berorientasi pada input organisasi.

*Incremental budgeting* (IB) merupakan sistem anggaran belanja dan pendapatan yang memungkinkan revisi selama tahun berjalan. Meskipun dapat mengatasi rumitnya proses penyusunan anggaran, tidak memerlukan pengetahuan terlalu rumit untuk memahami program baru, dan dapat mengurangi konflik, tetapi model ini juga memiliki kelemahan sama dengan line item budgeting.

*Zero Based Budgeting* (ZBB) merupakan jawaban atas rasionalisasi proses pembuatan anggaran. Dalam praktiknya, ZBB membutuhkan banyak sekali paper work, data, serta menuntut adanya penerapan sistem management informasi yang cukup canggih. Hal ini dianggap sebagai hambatan utama penerapan *zero based budgeting*.

Saat ini seluruh pemerintah daerah di Indonesia menggunakan metode anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*). Metode menggantikan metode anggaran berimbang (*Zero Based Budgeting*) yang dinilai terdapat banyak keterbatasan. Anggaran yang berorientasi pada kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada 'output' organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai '*output measurement*' sebagai indikator kinerja organisasi. Meskipun memiliki keunggulan, sistem penganggaran '*Performance budgeting*' juga memiliki kelemahan.

Menurut Indra Bastian (2006:172) kelemahan sistem *Performance budgeting* adalah a.Tidak semua kegiatan dapat distandarisasikan, b.Tidak semua hasil kerja dapat diukur secara kuantitatif, c.Tidak jelas mengenai siapa pengambil keputusan dan siapa yang menanggung beban atas keputusan.

### Akuntabilitas

Akuntabilitas menjadi kunci semua prinsip *good governance*. Menurut Loina (2005 : 7) prinsip akuntabilitas menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (*answerability*), dan (2) konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut.

Budiharjo (Loina, 2005 : 3) mendefinisikan akuntabilitas sebagai "pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintahkan kepada mereka yang memberi mandat itu." Akuntabilitas juga bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan dan menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances system*). Setiap pengelolaan kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat maupun kepada semua pihak yang berkompeten sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang telah disepakati.

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (LAN : 1999). Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2002).

Kristiadi (2000:3) menyatakan akuntabilitas suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Guy Peter (Loina, 2005:8) menyebutkan adanya tiga tipe akuntabilitas; (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif, dan (3) akuntabilitas kebijakan publik. Pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat.

### Transparansi

Transparansi merupakan salah satu prinsip dari *good governance*. Menurut Loina (2005 : 7) transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Prinsip ini memiliki dua aspek yaitu komunikasi publik oleh pemerintah, dan hak masyarakat terhadap informasi akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Transparansi per definisi artinya cukup jelas, terbuka, dapat dilihat dan dapat diakses (Menpan : No. 81 Tahun 1993). Dalam bidang pelayanan publik/masyarakat transparansi berarti masyarakat dapat mengetahui, memahami dan mengakui adanya hak dan kewajiban masyarakat atas pelayanan yang diperlukannya.

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan, ..... (Miswar Fuady, 2004). Transparansi terdapat juga dalam beberapa undang-undang dan peraturan pemerintah yang lain, diantaranya :

1. Pasal 4 PP No. 58 Tahun 2005 menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan.
2. Pasal 23 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patuh dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Prinsip transparansi paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti akses yang menjamin sistem keterbukaan dari semua proses pelayanan publik. Selanjutnya mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses di dalam sektor publik. Kemudian mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani.

### Kinerja

Kata kinerja merupakan merupakan istilah yang sudah lazim diberikan untuk kata "*Performance*" yang berarti pekerjaan dan perbuatan. Dalam pengertian yang lebih luas kata-kata *performance* selalu dipergunakan dengan kata-kata seperti *job performance* atau *work performance* yang berarti hasil kerja atau prestasi kerja (Rubin, 1993 : 167). Kemudian Prawiro (1999:2) menyatakan bahwa "Prestasi kerja atau produktivitas merupakan hasil kerja yang dapat dicapai dalam sebuah organisasi sesuai dengan tanggung jawab dan wewenang yang diembannya". Dalam keputusan ketua LAN No. 589/IX/6Y/1999 Tanggal 20 September 1999 tentang Pedoman penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah menyatakan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan / program / kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran dan tujuan organisasi.

Selanjutnya kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi (LAN : 1999). Kinerja merupakan suatu prestasi yang ditunjukkan oleh menejer dan unit organisasi yang dipimpinnya, dalam hal ini adalah kinerja menejer sektor publik. Kinerja seorang menejer diukur menilai akuntabilitas menejer dan organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas, transparansi, serta partisipasi bukan sekedar kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien, tetapi juga berperan untuk menciptakan indikator kinerja sebagai dasar untuk menilai kinerja.

### Anggaran Kinerja

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 19 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa, dalam rangka penyusunan RAPBD Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk dapat menyusun RAPBD berdasarkan prestasi kerja atau anggaran berbasis kinerja diperlukan sumber daya manusia yang mampu melaksanakannya.

Anggaran berbasis kinerja merupakan anggaran yang bertumpu kemampuan sumber daya daerah dan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Anggaran tersebut disusun berdasarkan tingkat kebutuhan yang riil dan terukur dengan memperhatikan tingkat kemampuan pembiayaan/ dana

yang tersedia. Atas dasar itu, anggaran berbasis kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya *input* yang ditetapkan (penjelasan pasal 8 PP 58/2005).

Kombinasi operasional dan pertanggungjawaban keuangan dilaksanakan berkaitan dengan ekonomi dan dimensi efektivitas dari pelayanan publik. Efektivitas pelayanan dimaksud merupakan bagian dari penilaian kinerja. Kinerja manajemen merupakan pendekatan pada pertanggungjawaban operasional yang menggunakan sistem informasi untuk memonitor pelayanan ekonomi dan efektivitas tersebut.

Menurut Janet (2003:12) untuk dapat memperbaiki kualitas pelayanan kepada publik perlu dilakukan :

- 1) Anggaran kinerja dapat ditambah dengan dimensi informasi pada *budget deliberations*.
- 2) Anggaran kinerja dapat memotivasi pekerjaan manager dan pegawai mencatat kemajuan dan menentukan arah pelayanan guna menyampaikan tujuan.
- 3) Anggaran kinerja dapat membantu memperagakan kepada negara, pelayanan publik yang mementingkan kualitas pelayanan.

Setiap alokasi dana harus dapat diukur dengan hasil yang handal yang dicapai dari penetapan *input yang jelas*. Keberhasilan pelaksanaan anggaran berdasarkan pencapaian target kerja juga dapat terukur.

### Penilaian dan Peningkatan Kinerja Penyusunan Anggaran

Dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas diperlukan suatu usaha antara lain adanya standar penilaian kinerja pegawai dalam suatu organisasi. Dengan adanya penilaian tersebut diharapkan pegawai merasa diperhatikan dan dihargai sehingga memberikan motivasi guna meningkatkan prestasi kerja. Rubin (1993 : 173) menjelaskan bahwa penilaian kinerja meliputi identifikasi faktor pengukuran kriteria, pengukuran kinerja, pelatihan tingkat kinerja secara individu maupun pengembangan kinerja mendatang.

Pedoman Penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Revisi) yang disusun tim BPKP pusat (2005 : 9) menjelaskan beberapa manfaat penilaian kinerja dalam organisasi publik adalah sebagai berikut :

- 1) Pengambilan keputusan yang lebih baik yaitu dengan menyediakan informasi kepada pimpinan dalam melaksanakan fungsi pengendalian.

- 2) Penilaian kinerja dengan menghubungkan kinerja individu dan kinerja organisasi dalam aspek manajemen personalia sekaligus memotivasi pegawai pemerintahan,
- 3) Akuntabilitas, dengan membantu pimpinan dalam memberikan pertanggungjawaban.
- 4) Pemberian pelayanan, dengan peningkatan kinerja layanan publik
- 5) Partisipasi publik dapat ditingkatkan dengan adanya laporan yang jelas atas ukuran kinerja. Masyarakat akan terdorong untuk memberikan perhatian lebih besar sekaligus membe-rikan motivasi atas pelayanan publik agar dapat memberikan jasa layanan yang lebih berkualitas dengan biaya yang rasional,
- 6) Perbaikan penanganan masalah masyarakat dengan jalan memberikan pertimbangan kepada masyarakat guna memberikan jasa layanan yang lebih nyata dan spesifik.

Penilaian kinerja dapat dilakukan apabila dapat diidentifikasi terlebih dahulu faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja. Secara umum ada lima faktor yang dapat mempengaruhi kinerja pegawai dalam suatu organisasi.

Menurut Rubin (1996 : 342) terdapat beberapa indikasi yang dapat mempengaruhi kinerja karyawan, yakni : Disiplin kerja, Pendidikan dan pelatihan, Lingkungan kerja, Penghayatan atas Maksud dan Makna Pekerjaan, Kesejahteraan Pegawai. Jika dikaitkan dengan kinerja keuangan dalam konteks penyusunan anggaran pemerintah daerah, maka yang paling penting diperhatikan adalah bagaimana aparatur pemerintah dapat mengidentifikasi dan merealisa-sikan semua indikator kinerja penyusunan anggaran kedalam aktivitas penyusunan RAPBD. Perencanaan anggaran pembangunan publik harus tepat sasaran dan benar-benar bermanfaat bagi masyarakat luas. Hal ini baru dapat dilihat kalau semua jenis indikator kinerja tersebut dapat terpenuhi. Indikator kinerja penyusunan anggaran merupakan tolok ukur keberhasilan dalam menyusun dan mengimplementasikan anggaran.

### Indikator Kinerja Penyusunan Anggaran

Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Wilayah 3 menjelaskan dalam Loina (2005:10) menyebutkan indikator-indikator kinerja penyusunan RAPBD suatu Daerah :

- a. Masukan (input) yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber dana, SDM, material, waktu, teknologi dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program dan atau kegiatan.
- b. Keluaran (output) yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan.
- c. Efisiensi. Ukuran efisiensi biaya berkaitan dengan biaya setiap kegiatan / aktivitas dan menjadi alat dalam membuat ASB serta menentukan standar biayanya. Ukuran efisiensi merupakan fungsi dari biaya satuan (unit cost) yang membutuhkan alat pembanding dalam mengukurnya.
- d. Kualitas (*Quality*). Ukuran kualitas digunakan untuk menentukan apakah harapan konsumen sudah dipenuhi. Bentuk harapan tersebut dapat diklasifikasikan dengan: akurasi, memenuhi aturan yang ditentukan, ketepatan waktu, dan kenyamanan.
- e. Hasil (*Outcome*) yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan. Indikator ini menggambarkan hasil nyata dari keluaran (*output*) suatu kegiatan.

Selain beberapa jenis indikator tersebut di atas, indikator lain seperti dampak dan manfaat juga perlu diperhatikan. Dampak (*impact*) dan manfaat (*benefit*) merupakan tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai. Sementara manfaat (*benefit*) yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan pemerintah daerah dan hasil.

**Proses Penyusunan RAPBD**

Berdasarkan Peraturan Mendagri No.13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 78 sampai dengan 103 proses penyusunan RAPBD adalah sebagai berikut :

- 1). Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
- 2). Kebijakan Umum APBD (KUA)
- 3). Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
- 4). Rencana Kerja dan Anggaran SKPD
- 5). Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD)

Usulan RKA-SKPD yang telah lengkap akan dijadikan sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rancangan peraturan daerah tentang APBD (RAPBD) harus dilengkapi dokumen seperti:

- a. Ringkasan APBD
- b. Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi
- c. Rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, pendapatan, belanja dan pembiayaan;
- d. Rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan;
- e. Rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintah daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan Negara;
- f. Daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan;
- g. Daftar piutang daerah
- h. Daftar penyertaan modal (investasi) daerah
- i. Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan asset tetap daerah;
- j. Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan asset lain-lain
- k. Daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini
- l. Daftar dana cadangan daerah; dan
- m. Daftar pinjaman daerah.

RAPBD yang telah disusun oleh PPKD disampaikan kepada kepala daerah. Sebelum disampaikan kepada DPRD untuk diproses menjadi APBD, pemerintah daerah berkewajiban mensosialisasikan terlebih dahulu RAPBD tersebut kepada masyarakat. Tahapan proses penyusunan anggaran daerah dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 2.1 Tahapan Penyusunan APBD

Tahap	Bulan	Input	Output
I	Mei dan Juli	1. Arahan dan pembinaan dari Pemda 2. Ranstrada 3. Kinerja masa lalu 4. Pokok pikiran DPRD 5. Aspirasi masyarakat	Arah dan kebijakan umum APBD
II	Agustus	1. Arah kebijakan umum APBD 2. Aspirasi masyarakat	Strategi dan Prioritas APBD
III	September dan Oktober	1. Arah kebijakan umum APBD 2. Aspirasi masyarakat 3. Strategi prioritas daerah 4. Surat edaran	Pernyataan Anggaran
IV	November	1. Arah kebijakan umum 2. Strategi dan prioritas daerah 3. Surat edaran 4. Renstra unit kerja 5. Pernyataan anggaran	Pra RAPBD dan APBD
V	Desember	Klarifikasi dan ratifikasi	Perda APBD

Sumber : (Indra Bastian, 2006:189)

Proses penyusunan anggaran pemerintah biasanya selalu berpedoman kepada aturan yang dikeluarkan oleh Depdagri RI. Menurut Indra Bastian (2006:190) langkah-langkah penyusunan APBD adalah sebagai berikut :

1. Pembentukan tim anggaran yang beranggotakan tiga bidang diketuai oleh sekretaris wilayah, yaitu :
  - a. Pendapatan, diketuai oleh kepala dinas pendapatan daerah.
  - b. Pembangunan, diketuai oleh ketua Bappeda
  - c. Rutin, diketuai oleh kepala biro keuangan.
2. Persiapan penyusunan anggaran meliputi permintaan usulan rencana anggaran pendapatan dan biaya unit kerja dalam bentuk Daftar Usulan kerja (DUK) untuk rutin dan Daftar Usulan Program (DUP) untuk pembangunan.
3. Berdasarkan informasi nomor 2, disusun Rencana Anggaran dan Belanja Daerah (RAPBD) oleh tim anggaran
4. Penyusunan anggaran pembangunan dilakukan koordinasi antar Bappeda Propinsi, satuan organisasi lainnya dalam lingkungan pemerintah daerah, instansi-instansi sektoral, daerah-daerah propinsi serta badan-badan lainnya yang berada dalam wilayah propinsi.

### 3. Metode Penelitian

#### Lokasi dan Objek Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Bireuen Provinsi Aceh (Nangroe Aceh Darussalam) dengan objek penelitian adalah proses penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

#### Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi penelitian ini adalah seluruh SKPD yang dilibatkan dalam penyusunan anggaran dari seluruh kantor pemerintah, sedangkan penentuan sampel penelitiannya adalah pegawai yang terlibat dalam penyusunan RKA-SKPD. Pegawai yang dimaksud adalah pegawai yang memiliki hak kewenangan penuh dalam mengatur dan mengendalikan penggunaan anggaran dari masing masing unit satuan kerja SKPD di pemerintah Kabupaten Bireuen. Tabel 3.1 menunjukkan daftar nama dinas dan badan yang menyusun dan mengajukan RKA SKPD pemerintah Kabupaten Bireuen.

Jumlah populasi penelitian adalah 20 SKPD. Pihak pihak yang terlibat dalam menyusun RKA SKPD masing-masing SKPD antara lain kepala SKPD, kepala bagian keuangan, dan pengendali kegiatan. Dengan demikian jumlah populasi penelitian adalah sebanyak 60 orang.

Tabel 3.1 Daftar Nama Dinas dan Badan yang Mengajukan RKA-SKPD Kab. Bireuen

Nomor	Unit Satuan Kerja
1.	Dinas P dan K
2.	Dinas Tenaga Kerja dan Catatan Sipil
3.	Disperindagkop
4.	Dinas Pertanian
5.	Dinas Perkebunan dan Kehutanan
6.	Dinas perikanan dan Kelautan
7.	Dinas Sosial dan Kesbang
8.	Dinas Perhubungan
9.	Dinas Pekerjaan Umum
10.	Dinas Syariat Islam
11.	Dinas Kesehatan
12.	Dinas Peternakan
13.	Dinas Pendapatan Daerah
14.	BLU RSD Dr. Fauziah
15.	BAPPEDA
16.	BAWASDA
17.	BPM
18.	Kantor Keluarga Sejahtera
19.	Kantor Pertambangan
20.	Kantor Kebersihan

Sumber: Kantor Bupati Bireuen, 2008

Selanjutnya penentuan sampel dalam penelitian ini dilakukan secara *purposive sampling* yakni populasi yang akan dijadikan sampel penelitian adalah populasi yang memenuhi kriteria sampel tertentu sesuai dengan kaedah-kaedah penelitian yang berlaku. Misalnya responden yang diharapkan adalah responden yang terlibat langsung dalam proses penyusunan RKA - SKPD. Oleh karena jumlah populasi sampel sangat terbatas, maka seluruh populasi penelitian akan diambil untuk dijadikan sampel penelitian. Setiap instansi diambil tiga orang responden yang mewakili SKPD-nya masing-masing.

#### Variabel Penelitian (Operasional Variabel)

Variabel penelitian (*operasional variabel*) yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari sebagai berikut:

##### a. Variabel Independen.

Yang menjadi variabel independen (X) sebagai faktor mempengaruhi kinerja penyusunan anggaran pemerintah daerah adalah akuntabilitas ( $X_1$ ), dan Transparansi keuangan ( $X_2$ ). Variabel akuntabilitas dan variabel transparansi tersebut merupakan hasil pengembangan penelitian yang telah dilakukan oleh Harriet Fletcher, Martin Minogue, Evelyn Levy (2001), *Asian Development Bank*, (1999), dan Nikhil Dey (2001) dalam Loina (2003 : 17).

##### b. Variabel Dependen

Variabel dependen /variabel tidak bebas (Y) dalam penelitian ini adalah kinerja penyusunan anggaran Pemda di Kabupaten Bireuen.

**Operasionalisasi Variabel Penelitian**

Variabel Akuntabilitas ( $X_1$ )

*Definisi:* Akuntabilitas adalah “pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintahkan kepada mereka pemberi mandat. (Loina, 2003 : 3)

*Indikator:* Kesesuaian, otorisasi, ketepatan waktu, validitas, keseragaman, verifikasiabilitas, kompetensi, kewajaran, pertanggungjawaban

Variabel Transparansi ( $X_2$ )

*Definisi:* Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan (Loina, 2003 : 7)

*Indikator:* Komunikasi, keterbukaan, transparansi, beralasan, aksesabilitas, informasi, pertanggungjawaban, publikasi, *time lines*, pengaduan, dan partisipasi

Variabel Kinerja Penyusunan Anggaran (Y)

(input, output, efisiensi, kualitas, dan hasil)

*Definisi:*

**Input** adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber dana. (Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan, 2005 : 10)

*Indikator:* Perencanaan, waktu, kewajaran, kapabilitas, *job description*, dan sasaran.

**Output** tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan. Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan, 2005 : 10)

*Indikator:* Target, identifikasi, dan *measurement*.

**Efisiensi** adalah biaya setiap kegiatan / aktivitas dan menjadi alat dalam membuat ASB serta menentukan standar biayanya. (Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan, 2005 : 10)

*Indikator:* Standar biaya, *comperative*, partisipasi publik, dan akurasi biaya.

**Kualitas** adalah harapan konsumen sudah dipenuhi. Bentuk harapan tersebut dapat diklasifikasikan dengan: akurasi, memenuhi aturan yang ditentukan, ketepatan waktu, dan kenyamanan. (Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan, 2005 :10)

*Indikator:* *Service effort*, *time lines*, informasi, akurasi biaya, dan standar pelayanan.

**Hasil** adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan. (Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan, 2005 :10)

*Indikator:* *Benefit* dan *impact*

**Teknik Analisis Data**

Dalam menganalisa data digunakan pendekatan secara kuantitatif dan kualitatif melalui program *Statistical Product and Service Solution* (SPSS). Model penelitian pada pengujian hipotesis menggunakan pengujian parametrik. Pengujian ini menggunakan model persamaan multiple regresi sebagai berikut :

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + e_i$$

*Keterangan :*

Y = Kinerja penyusunan anggaran pemerintah daerah

$\alpha$  = Konstanta

$\beta_1$  = Koefisien regresi  $X_1$

$\beta_2$  = Koefisien regresi  $X_2$

$X_1$  = Akuntabilitas

$X_2$  = Transparansi keuangan

$e_i$  = error

**4. Hasil Penelitian Dan Pembahasan****Tanggapan Responden terhadap Akuntabilitas**

Prinsip akuntabilitas memberikan kejelasan dan tanggung jawab masing-masing bidang terhadap pekerjaannya. Dari penelitian yang dilakukan, secara rata-rata responden telah memahami prinsip akuntabilitas dan setuju prinsip-prinsip dalam akuntabilitas tersebut diterapkan dalam setiap penyusunan RKA SKPD. Tingkat kesukaan responden menunjukkan bahwa pemahaman akuntabilitas sudah baik. Sebanyak 42 orang responden setuju bahwa segala informasi rancangan anggaran diperoleh dari data yang terkendali dan lengkap serta dapat diverifikasi. Responden juga setuju kalau penyusunan RKA SKPD harus dilakukan oleh fungsi terkait atau orang yang berkompeten dalam bidangnya. Perhitungan biaya (nilai) atas program/kegiatan yang diusulkan disajikan memenuhi prinsip kewajaran antara anggaran dengan target kerja (40). Selain itu responden sangat apresiatif bila pimpinan mereka memberi laporan pertanggung-jawaban pada setiap akhir periode anggaran. Hal ini berguna untuk melihat dan menilai kinerja atas aktivitas yang selama ini mereka kerjakan.

**Tanggapan Responden Terhadap Transparansi**

Transparansi dapat didefinisikan sebagai keterbukaan dalam pengelolaan pemerintah dan pengelolaan ekonomi. Transparansi dibangun atas dasar arus reformasi yang perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dipahami dan diawasi. Transparansi dilihat dari persepsi responden terhadap tingkat kesetujuannya instrumen itu pada SKPD tempat mereka bekerja. Hasil pernyataan responden bahwa penerapan prinsip transparansi sedikit memadai dilaksanakan di jajaran Pemda

Kabupaten Bireuen. Sebanyak 39 orang menyatakan sangat setuju bila dana yang masih tersisa sampai akhir tahun lalu dikembalikan lagi dan dilaporkan secara proporsional. 31 responden menyatakan sangat setuju bila perincian/perhitungan anggaran biaya yang diusulkan sebelumnya selalu dikomunikasikan antar bagian dalam unit kerja.

Meskipun pada prinsipnya responden sebanyak 29 orang setuju bila masyarakat bisa memperoleh informasi tentang tata cara dan penyusunan RKA SKPD, setiap kantor sebaiknya menyediakan kotak masukan/pengaduan masyarakat, namun ada juga responden (5 orang) sangat tidak setuju bila masyarakat diberikan akses yang sangat mudah dan bebas dalam memperoleh semua informasi tentang RKA SKPD. Kurang setuju bila penyusunan RKA SKPD dapat diakses secara terbuka oleh masyarakat yang membutuhkan. Hal ini karena RKA SKPD merupakan sebuah proses berupa usulan anggaran dimana rencana anggaran tersebut belum tentu dapat terwujud semuanya. Memberikan informasi secara terbuka dan terlalu awal kepada masyarakat dikuatirkan dapat menimbulkan salah persepsi masyarakat terhadap kredibilitas aparat pemerintah.

#### Tanggapan Tentang Kinerja Penyusunan RAPBD

Faktor kinerja penyusunan RAPBD ditinjau dari 5 faktor, yaitu input, output, efisiensi, kualitas, dan faktor hasil. Secara rata-rata responden setuju bila penerimaan Surat Edaran dari Kepala Daerah tentang Pernyataan Anggaran (PA) akan memberikan waktu lebih leluasa dalam menyusun dan mengevaluasi rancangan anggaran yang akan diajukan. Responden menganggap bahwa penyusunan RKA SKPD yang dilakukannya selama ini selalu sesuai dengan alokasi waktu yang diberikan. Responden juga lebih banyak memilih setuju kalau pengusulan beban kerja langsung dan beban kerja tidak langsung disusun dengan mempertimbangkan jumlah kebutuhan yang riil, sumber dana, dan sumber daya manusia. Oleh karenanya responden menganggap bahwa hampir seluruhnya realisasi program-program yang diusulkan pada RKA SKPD sebelumnya telah berhasil sesuai dengan target yang perencanaan semula. Secara umum responden memberikan pernyataan setuju untuk pernyataan yang berhubungan dengan keterlibatan masyarakat dalam memberi masukan dan pengawasan atas realisasi penggunaan dana. Responden juga setuju bila dalam penyusunan RKA SKPD harus diperhatikan penyaluran aspirasi, partisipasi, atau pengaduan dari masyarakat, dan organisasi non pemerintahan. Selain itu untuk penyusunan RKA SKPD, responden setuju bahwa pegawai

yang terlibat adalah pegawai yang cakap, terlatih dan telah mendapat pendidikan khusus.

#### Analisis Masalah

Hubungan antar variabel kinerja dengan akuntabilitas yang dihitung dengan koefisien korelasi adalah cukup besar yaitu 0,346 dengan tingkat signifikansi 0,003 sedangkan hubungan antar variabel kinerja dengan transparansi adalah -0,206 dengan tingkat signifikansi 0,057.

Dari angka tersebut dapat disimpulkan bahwa variabel akuntabilitas lebih berpengaruh terhadap kinerja bila dibandingkan dengan variabel transparansi keuangan. Variabel akuntabilitas merupakan variabel yang sangat kuat pengaruhnya, sedangkan korelasi antar variabel kinerja dengan transparansi terlihat sangat nyata. Berdasarkan Uji ANOVA ( $F_{test}$ ), di dapat  $F_{hitung}$  ternyata adalah 4,940 dengan tingkat signifikansi 0,011. Oleh karena 0,011 lebih kecil dari 0,05 maka model regresi bisa dipakai untuk memprediksi kinerja penyusunan RAPBD. Atas dasar itu pengujian untuk melihat uji pengaruh (regresi) variabel akuntabilitas dan transparansi keuangan dengan variabel kinerja penyusunan anggaran, dilakukan dengan pendekatan analisis regresi berganda.

Untuk melihat adanya pengaruh ( $R^2$ ) terlebih dahulu harus diketahui hubungan ( $R$ ) antar variabel. Nilai koefisien korelasi ( $R$ ) antara *predictor* dengan dependent variabel diperoleh sebesar 0,384. Jika nilai ini dibandingkan dengan nilai korelasi untuk masing-masing *predictor* yaitu akuntabilitas (0,346), dan transparansi (-0,206), maka nilai tersebut memiliki arah yang positif untuk *predictor* akuntabilitas, sedangkan untuk *predictor* transparansi memiliki arah yang negatif. Semakin besar nilai *predictor* maka semakin besar pula nilai kinerja penyusunan anggaran. Sebaliknya semakin kecilnya nilai koefisien determinasi ( $R^2$ ) maka semakin lemah hubungan antara *predictor* dengan dependent variabel.

Dari hasil olahan diperoleh persamaan regresi untuk hubungan variabel penelitian, yakni:

$$\text{Kinerja} = 3.098 + 0.363 \text{ Akuntabilitas} - 0.164 \text{ Transparansi}$$

Berdasarkan analisis statistik, transparansi tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja penyusunan RAPBD, sedangkan akuntabilitas secara parsial mempengaruhi kinerja penyusunan RAPBD Kabupaten Bireuen. Tanggung jawab Pemda Kabupaten Bireuen terhadap pelaksanaan transparansi yang melibatkan masyarakat belum begitu nampak. Hal ini disebabkan karena responden masih belum mengerti prinsip-prinsip penyelenggaraan penyelenggaraan angga-

ran seperti yang telah dicantumkan dalam Permendagri No.59 tahun 2007.

### Pembahasan

Secara umum prinsip akuntabilitas dan transparansi sudah dipahami oleh sejumlah responden dalam menyusun rencana anggaran daerah. Setiap unit satuan kerja menganggap bahwa prestasi kerja merupakan hal yang penting diperhatikan dalam pengajuan anggaran. Anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan format terbaru yang diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Bireuen. Dalam menyusun, melaksanakan, dan melaporkan realisasi anggaran, pemerintah kabupaten Bireuen memperhatikan prosedur penyusunan anggaran sesuai dengan peraturan perundangan yang ada di daerah.

Pada prinsipnya kegiatan penyusunan anggaran tahun berjalan terlebih dahulu dilakukan peng-evaluasian secara cermat. Dana yang telah digunakan dianalisa kembali dengan melihat pencapaian program tahun lalu. Persentase keterserapan dana dan pencapaian indikator kinerja anggaran merupakan salah satu syarat utama pemenuhan kinerja anggaran pemerintah daerah. Indikator itu tentunya mewajibkan pimpinan satker untuk selalu berkompetisi menunjukkan prestasi kerja terbaik dihadapan *owners* / publik. Disatu sisi kompetisi kinerja antar lembaga dan dinas pemerintah sangat menguntungkan semua pihak. Masyarakat akan disuguhkan prestasi terbaik oleh aparatur pemerintah. Persaingan kompetitif ini diharapkan terus dievaluasi dan akan lebih bermakna jika pimpinan atau publik mampu membaca orientasi anggaran dan tingkah laku (*behaviour*) dari masing-masing unit satuan kerja. Akuntabilitas dan transparansi sangat penting diperhatikan, namun tidak dalam semua aspek prinsip tersebut diterapkan. Beberapa kendala selalu muncul sejak di tingkat bawah. Hal tersebut menandakan masih banyak permasalahan mendasar yang harus diperhatikan segera oleh pemerintah Kabupaten Bireuen. Mulai sumber daya manusia, sinergisitas antara eksekutif dan legislatif, sampai perlibatan publik sebagai mitra kerja dalam pembangunan.

Terdapat beberapa hal yang dianggap sebagai hambatan dalam usaha meningkatkan kinerja penyusunan anggaran RAPBD. Dari hasil wawancara dengan beberapa responden menunjukkan adanya reaksi pesimis terhadap realisasi RAPBD Pemda Bireuen. Beberapa dinas dan badan-badan tertentu dalam menginventarisasi kebutuhan dan taksiran anggarannya hampir setiap tahun tidak tercapai seperti yang diharapkan.

Artinya, taksiran dana yang diusulkan sering dimentahkan oleh tim penyusunan anggaran daerah pada saat menyusun RAPBD secara keseluruhan dengan alasan berbagai faktor. Akibatnya banyak program tidak berjalan maksimal. Hasilnya pun tidak begitu terasa bagi masyarakat. Ironinya justru ada lembaga atau dinas lain yang ditambah lagi pagu anggaran dari anggaran yang diusulkan sebelumnya. Tendensi ini mengisyaratkan bahwa pihak legislatif lebih *concern* terhadap kegiatan yang mengarah pada aktivitas pembangunan fisik sarana dan prasarana.

Untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran, diperlukan perencanaan yang efektif terhadap anggaran. Ada dua hal yang perlu mendapat perhatian pemerintah daerah dalam menyusun dan mengajukan rencana kerja dan anggaran (RKA) yaitu *pertama*; tujuan, sasaran, hasil, manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai. *Kedua*; penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, penetapan harga satuan yang rasional. Dengan begitu ketatnya proses penyusunan dan pengendalian anggaran tersebut, peluang terjadinya penyimpangan anggaran dapat diperkecil.

Beberapa faktor penghambat seperti adanya rasa ketakutan berlebihan dan kekuatiran terhadap pelaksanaan suatu kegiatan (*project*) akan menimbulkan penyimpangan (kriminal). Akibatnya banyak kegiatan yang semestinya berdampak positif (*impact*) bagi rakyat namun tidak jadi dilaksanakan. Banyaknya sisa lebih penggunaan anggaran bukanlah barometer keberhasilan kinerja keuangan pemerintah daerah. Penggunaan dana yang aman namun persentase tingkat keterserapan dana rendah, hal itu juga dianggap sebagai penurunan prestasi kerja. Begitupun, masih banyak aparatur pemerintah daerah diberikan tunjangan prestasi kerja. Fenomena ini masih lazim dipraktikkan oleh sejumlah unit satuan kerja pemerintah daerah.

## 5. Simpulan Dan Saran

### Simpulan

Hubungan antar variabel kinerja dengan akuntabilitas yang dihitung dengan koefisien korelasi dapat disimpulkan bahwa variabel akuntabilitas lebih berpengaruh terhadap kinerja bila dibandingkan dengan variabel transparansi keuangan. Koefisien untuk variabel akuntabilitas (0.363) sebagai  $X_1$ , dan Koefisien untuk variabel transparansi (-0.164) sebagai  $X_2$ . Sedangkan nilai konstansta adalah 3.098. Nilai probabilitas untuk

akuntabilitas dibawah batas nilai signifikansi 0,05. Sedangkan nilai probabilitas transparansi jauh diatas nilai signifikansi 0,05. Artinya prinsip transparansi belum begitu jelas dilaksanakan dalam penyelenggaraan pengajuan anggaran RAPBD kabupaten Bireuen. Faktor transparansi tidak mempengaruhi kinerja pegawai dalam menyusun RKA SKPD.

### Saran

Prinsip akuntabilitas dan transparansi masih lemah, karena itu perlu perhatian dan perbaikan berkelanjutan. Penyusunan rencana anggaran daerah menggunakan pendekatan *performance based budgeting*, memang sangat tepat, namun pemerintah daerah sendiri harus memiliki sumber daya manusia yang andal. Para pegawai hendaknya diberikan kesempatan untuk meningkatkan kemampuannya misalnya melalui training secara intensif dan berkelanjutan. Setiap adanya aturan-aturan baru dari deregulasi pemerintah hendaknya dengan segera dapat disosialisasikan ke setiap aktivitas kerja.

### Daftar Pustaka

- Abdul Halim. 2004. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi Revisi. Jakarta : Salemba Empat.
- Atik Heru Maryanti. 2004. *Paradigma Baru dalam Sistem Penganggaran Daerah di Indonesia dan Aplikasinya pada Dinas Kesehatan*. Volume II/01/2004. Info Kesehatan : [www.desentralisasi-kesehatan.net](http://www.desentralisasi-kesehatan.net).
- Arja Sardjito. 2002. Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja Pemerintahan. *Jurnal Akuntansi & Keuangan Vol 2, No. 2 Nopember 2000*.
- Basri Zein. 1993. Pengaruh Kualitas Anggaran Proyek terhadap Efektivitas Pengendalian Proyek-Proyek Konstruksi pada Perusahaan Jasa Konstruksi di Provinsi Daerah Istimewa Aceh. *Thesis*. Yogyakarta : Program Pasca Sarjana UGM23.
- Dasmi Husin. 2006. Pengaruh Penerapan Prinsip Good Governance terhadap Kinerja Penyusunan RAPBD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. *Thesis*. Banda Aceh : Program Pasca Sarjana Unsyiah.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah* tahun 2006.
- Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Wilayah 3. 2005. *Pedoman Penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Revisi)*. Jakarta.
- Hayaturrehmi. 2006. *Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas terhadap Kinerja Instansi Pemerintah pada Dinas-Dinas dan Badan Pemerintahan di Kota Banda Aceh*. Fakultas Ekonomi Universitas Syiah Kuala.
- Indra Bastian. 2006. *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*. Jakarta : Erlangga.
- Jack R. Meredith and Samuel J. Mantel, Jr. 1989. *Project Management A Managerial Approach*. Second Edition. New York: John Wiley & Sons
- Janet M. Kelly, William C. Rivenbark. 2003. *Performance Budgeting for State and Local Government*. New York: M.E. Sharpe Armo.
- Kenis, Izzettin. Effects of Budgetary Goal Characteristics on Managerial Attitudes and Performance. *The Accounting Review*. Vol. LIV, No. 4, October 1979.
- LAN dan BPKP. 1999. *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta: LAN
- Loina Lalolo Krina P. 2005. *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*. Jakarta : Sekretariat Good Public Governance Bappenas.
- Mardiasmo. 2002. *Autonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogya: Penerbit Andi.
- Menpan, No.81/1993 tentang *Pedoman Tata-laksana Pelayanan Umum*.
- Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, 2007. *Permendagri No 59 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*
- Miswar Fuadi. 2007. *Pendidikan Politik Anggaran Bagi Masyarakat*. Banda Aceh : Solidaritas Gerakan Anti Korupsi.
- Rubin, Irene S. 1993. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Second edition. Chatam, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Sharp Rhonda. 2003. Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting. [www.unifem.org](http://www.unifem.org)
- Supriati. 2000. Transparansi dan Akuntabilitas Kinerja Sektor Publik. *Jurnal Ekonomi Bisnis dan Akuntansi*, Vol 4 No.1 / 2000.
- Syukri Abdullah. 2004. Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah: Pendekatan Principal-Agent Theory. *Jurnal SNA Tahun 2004*
- UU Nomor 32 Tahun 2004. *Tentang Penyelenggaraan Keuangan Daerah*. Jakarta.
- Wildavsky, Aaron. 2000. *Budgeting and Governing*. New Jersey: Transaction Publishers.