

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejalan dengan berkembangnya era reformasi, peningkatan kinerja organisasi sektor publik semakin dituntut agar lebih berorientasi pada terwujudnya *good public and corporate governance* (Mardiasmo, 2002). Hal ini didukung dengan tuntutan akan perbaikan tata kelola yang muncul agar organisasi sektor publik benar-benar dapat mencapai tujuan awal dari terbentuknya organisasi tersebut yakni kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah sebagai suatu organisasi sektor publik merupakan komponen terbesar dalam pembagian organisasi sektor publik itu sendiri yang memiliki kekuasaan untuk membuat serta menerapkan hukum dan undang-undang di wilayah tertentu. Dengan fakta demikian, dapat dikatakan bahwa kinerja dari pemerintah merupakan hal yang berkaitan dengan banyak pihak (Nordiawan dan Hertianti, 2010). Dengan fakta demikian maka organisasi sektor publik kewajiban berupa akuntabilitas publik yakni kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Renyowijoyo, 2010).

Dalam Renyowijoyo (2010) dikatakan bahwa:

“Akuntabilitas publik yang dilakukan organisasi sektor publik terdiri atas empat dimensi akuntabilitas yang mesti dipenuhi organisasi sektor publik (Ellwood, 1993). *Accountability for probity and legality*, akuntabilitas kejujuran dan hukum. Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang ditetapkan.”

Penilaian kinerja digunakan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kerja, yaitu untuk menilai sukses atau tidaknya suatu organisasi, program, atau kegiatan (Nordiawan dan Hertianti, 2010). Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu proses sistematis untuk menilai apakah program/kegiatan yang telah direncanakan telah dilaksanakan dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting adalah apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditargetkan pada saat perencanaan.

Kinerja sektor publik bersifat multidimensional, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat *output* yang dihasilkan sektor publik lebih banyak bersifat *intangible output*, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja sektor publik. Oleh karena itu, perlu dikembangkan ukuran kerja nonfinansial.

Salah satu ukuran finansial yang digunakan untuk menilai kinerja organisasi sektor publik adalah anggaran. Tingkat penyerapan anggaran dapat dijadikan sebagai sebuah acuan sejauh mana Kinerja Aparat Pemerintah Daerah yang dihasilkan oleh organisasi sektor publik yang dalam hal ini adalah pemerintah. Nordiawan, Putra, dan Rahmawati (2012) menjelaskan bahwa dalam manajemen organisasi sektor publik, anggaran memiliki beberapa fungsi

yaitu: (1) anggaran sebagai alat perencanaan, (2) anggaran sebagai alat pengendalian, (3) anggaran sebagai alat kebijakan, (4) anggaran sebagai alat politik, (5) anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi, (6) anggaran sebagai alat penilaian kinerja, dan (7) anggaran sebagai alat motivasi. Hal ini diperkuat dengan pernyataan dari Kepala Lembaga Administrasi Negara yang mengatakan bahwa anggaran dalam ranah sektor publik tidak sekedar berarti sebagai dokumen semata, namun juga sebagai sebuah cerminan dari penyelenggaraan kinerja pemerintahan yang didokumentasikan dalam format keuangan (Lembaga Administrasi Negara, 2007 dalam Fitri, Ludigdo, dan Djahhuri, 2013).

Dari uraian di atas diketahui bahwa anggaran memiliki peranan yang sangat penting baik dalam organisasi sektor publik maupun swasta. Namun Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa ada perbedaan karakteristik dalam proses penganggaran pada organisasi sektor publik dibandingkan dengan penganggaran pada sektor swasta. Perbedaan utama terletak pada adanya pengaruh politik dalam proses penganggaran. Pada sektor publik, anggaran dikatakan sebuah dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Harus diketahui bahwa anggaran dalam sektor publik bukan sekedar masalah teknis akan tetapi lebih merupakan alat politik (*political tool*). Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik dipengaruhi oleh berbagai faktor yakni faktor *political skill*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman

tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik (Mardiasmo, 2002).

Fakta lambatnya atau pun minimnya penyerapan anggaran masih menjadi masalah yang belum berkesudahan. Masalah ini dapat disebabkan oleh kurang baiknya sistem sehingga menghambat dalam proses realisasi anggaran, atau bisa jadi sistem yang ada sudah baik namun tidak dapat dimaksimalkan oleh sumber daya manusia untuk mendorong realisasi anggaran.

Dari laporan realisasi anggaran yang diunduh dari situs kementerian keuangan (www.kemenkeu.go.id) terlihat bahwa tingkat realisasi APBN tahun 2014 per kuartal masih di bawah tingkat yang diharapkan. Pada kuartal pertama (31 Maret 2014) tingkat realisasi pendapatan negara dan hibah berada pada tingkat 17,3% dan realisasi belanja negara sebesar 15,6%, sedangkan realisasi yang diharapkan pada kuartal pertama adalah sebesar 20 hingga 25 persen.

Lambatnya realisasi anggaran tidak hanya menjadi masalah pemerintah pusat, tetapi hal serupa juga terjadi pada tingkat pemerintah daerah tidak terkecuali pada pemerintah Provinsi D.K.I. Jakarta. Dengan nilai APBD sebesar Rp72,9 triliun pada tahun 2014 tingkat penyerapan yang dapat dicapai seperti yang ditulis dalam www.lensaindonesia.com per November 2014 hanya sebesar 36,07% dan hingga akhir tahun 2014 penyerapan anggaran tidak sampai 50%. Dinas Pendidikan yang merupakan salah satu dari dua SKPD yang memiliki tingkat penyerapan anggaran pun hanya dapat mencapai angka 56% hingga November 2014 dari total anggaran sebesar Rp 13 Triliun. Dengan fakta

tersebut, target yang ditetapkan oleh pemerintah Provinsi D.K.I. Jakarta yakni terserapnya anggaran sebesar 97% masih jauh dari pencapaian yang ada.

Status sebagai ibukota dan sekaligus daerah paling berkembang di Indonesia memberikan tuntutan terhadap pelayanan yang semakin meningkat dan beraneka ragam, sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan kemajuan teknologi, dan salah satu implikasi dari perkembangan tersebut menyebabkan tugas-tugas perencanaan pembangunan daerah dituntut untuk semakin terarah dan terpadu. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan daerah memerlukan penanganan yang lebih profesional sehingga mampu meningkatkan daya guna dan hasil guna anggaran belanja daerah.

Meskipun telah dijelaskan tentang pentingnya anggaran dalam sebuah organisasi sektor publik, namun faktor tersebut belum dapat menggambarkan bagaimana kinerja dari organisasi sektor publik tersebut. Karena yang menjadi indikator kinerja yang memberikan informasi apakah anggaran (dana) yang dibelanjakan menghasilkan suatu nilai tertentu bagi masyarakatnya seperti yang dijelaskan dalam konsep *Value for Money*. Adapun indikator yang dimaksud yakni ekonomi, efisien, dan efektif (Nordiawan dan Hertianti, 2010 dan Renyowijoyo, 2010).

Berbagai upaya telah dilakukan untuk mendorong Kinerja Aparat Pemerintah Daerah negara maupun kinerja daerah. Perbaikan demi perbaikan baik terhadap sistem maupun sumber daya manusia dilakukan untuk mengurangi permasalahan dalam rendahnya Kinerja Aparat Pemerintah Daerah pemerintah. Salah satu perbaikan dalam rangka upaya mencapai *good*

governance yakni penerapan kebijakan *e-government*. Hal ini seperti yang dijelaskan dalam Kurniasih, Fidowaty, dan Sukaesih, 2013 adalah diterbitkannya Instruksi Presiden (Inpres) No. 3 tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-government* yang menginstruksikan setiap Gubernur dan Bupati/Walikota untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangannya masing-masing guna terlaksananya pengembangan *e-government* dalam rangka perbaikan tata kelola pemerintahan.

Dengan diterbitkannya Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 yang diikuti dengan Panduan Penyusunan Rencana Induk Pengembangan *e-government* Lembaga dari Kementerian Kominfo, maka sejak saat itu Pemerintah Republik Indonesia secara resmi mulai menerapkan *e-government*. Berdasarkan data dari situs web Kementerian Kominfo, diketahui bahwa pada tahun 2002 dari 32 Propinsi yang membawahi 439 Pemerintah Kabupaten/ Kota, terdapat 225 Situs Web Pemda (48% dari total Pemda) dan yang aktif sebanyak 200 Situs (89% dari Total Situs).

Pemerintah Provinsi D.K.I. Jakarta merespon Inpres tersebut dengan menerapkan kebijakan seperti: *e-procurement*, *e-budgeting*, *e-catalogue*, Unit Lelang Pengadaan (ULP) secara elektronik, dan sebagainya. Namun harus dibuktikan apakah konsep tersebut benar-benar berkaitan terhadap peningkatan kinerja pemerintah karena dalam segi tingkat penyerapan anggaran sistem tersebut malah menjadi salah satu penyebab minimnya penyerapan anggaran di Provinsi D.K.I. Jakarta.

Menurut Jaya (2013) pengembangan aplikasi *e-government* memerlukan pendanaan yang cukup besar sehingga diperlukan kesiapan dari sisi sumber daya manusia, aparat pemerintahan dan kesiapan dari masyarakat. Ketidaksiapan sumber daya manusia, budaya organisasi, sarana dan prasarana teknologi informasi (infrastruktur), serta kurangnya perhatian dari pihak-pihak yang terlibat langsung dapat menjadi penyebab kegagalan dalam menerapkan *e-government*. Akan tetapi salah satu isu yang berkembang saat ini terkait dengan penerapan *e-government* di Indonesia adalah kurang optimalnya produk-produk Teknologi Informasi (TI) di lingkungan pemerintah dan upaya implementasi *e-government* yang kurang bersinergi.

Kurniasih, Fidowaty, dan Sukaesih (2013) melakukan penelitian terkait implementasi kebijakan *e-government* terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah kota Cimahi dan mengemukakan bahwa penerapan kebijakan *e-government* pada pemerintahan saat ini belum berjalan mulus dibanding pihak swasta dikarenakan masing-masing lembaga pemerintahan baik pusat dan daerah belum memiliki hubungan kerjasama yang sinergis. Dalam penelitian tersebut juga dijelaskan bahwa penerapan kebijakan *e-government* di kota Cimahi terkendala oleh faktor sumber daya aparatur yang belum memadai.

Masalah yang ditemukan dalam penelitian atas penerapan kebijakan *e-government* terhadap kota Cimahi tersebut memiliki sebuah kesamaan dengan masalah yang dihadapi oleh pemda D.K.I. Jakarta yakni belum didukung oleh pegawai (aparat) yang mengerti mengenai sisi teknologi sehingga sistem yang telah diterapkan belum mampu dimaksimalkan manfaatnya. Dengan kondisi

demikian, penerapan kebijakan *e-government* yang diharapkan menjadi sebuah perbaikan malah menyebabkan kemunduran kinerja pemda D.K.I. Jakarta.

Salah satu isu menarik yakni rendahnya tingkat penyerapan anggaran Provinsi D.K.I. Jakarta pada awal diterapkannya kebijakan *e-government*. Adapun penyerapan APBD Provinsi D.K.I. Jakarta sekitar 50% dari total nilai APBD sebesar 72,6 triliun rupiah. Sedangkan Dinas Pendidikan Provinsi D.K.I. Jakarta seperti yang diberitakan dalam www.kompas.com dapat menyerap anggaran sebesar 56% dari total anggaran Rp 13 triliun.

Namun, seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa tingkat penyerapan anggaran belum dapat dijadikan tolak ukur terhadap kinerja pemerintah. Salah satu yang menyebabkan hal tersebut yakni penerapan kebijakan *e-government*. Oleh karena itu, faktor keterkaitan penerapan kebijakan *e-government* terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah yang diukur dengan menggunakan konsep *value for money* menjadi hal yang penting untuk diteliti.

Selain dipengaruhi oleh sistem, rendahnya realisasi anggaran pemerintah Provinsi D.K.I. Jakarta dapat juga dipengaruhi oleh faktor penyusunan anggaran. Hal ini berdasarkan penelitian yang dilakukan Wangi dan Ritonga (2010) yang mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya keterlambatan dalam penyusunan APBD – yang memicu rendahnya realisasi anggaran – dan menemukan bahwa faktor penyusunan APBD merupakan salah satu penyebab rendahnya realisasi anggaran pada Kabupaten Rejang Lebong tahun anggaran 2008-2010. Dikatakan lebih lanjut bahwa berbagai bentuk perilaku dan aktivitas serta kemampuan pihak penyusunan APBD yang tidak sesuai dan bersinergi dapat

menyebabkan terjadinya keterlambatan dalam penyusunan APBD yang menjadi salah satu faktor rendahnya realisasi APBD (Arif dan Halim, 2013).

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa hal-hal yang menjadi motivasi dalam penelitian ini adalah pertama, sejak terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur baru Provinsi D.K.I. pada tahun 2012 ada harapan yang timbul dari masyarakat untuk terciptanya Jakarta Baru sesuai dengan slogan yang ditawarkan oleh pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih, sehingga layak diteliti bagaimana kinerja yang dapat diberikan oleh pimpinan baru tersebut. Kedua, dengan status sebagai Ibukota negara Indonesia maka Jakarta diharapkan mampu menjadi contoh bagi daerah lain khususnya dalam hal tata kelola yang baik. Ketiga, peneliti memilih ruang lingkup pada Dinas Pendidikan karena Dinas tersebut mendapatkan porsi anggaran yang cukup besar dalam postur APBD Jakarta dan Bidang Pendidikan merupakan salah satu faktor penting dalam kemajuan sebuah daerah. Dan keempat, Kinerja Aparat Pemerintah Daerah pemerintah merupakan tuntutan yang sangat diharapkan oleh masyarakat tidak terkecuali masyarakat Jakarta terhadap pemerintah daerahnya karena dengan baik atau tidaknya kinerja pemerintah akan berpengaruh secara langsung terhadap masyarakat

Atas dasar itu, maka peneliti merasa perlu melakukan penelitian ini untuk mengetahui apakah faktor penerapan kebijakan *e-government* dan penyusunan anggaran memengaruhi realisasi anggaran pada Dinas Pendidikan Provinsi D.K.I. Jakarta. Setelah diketahui hasil dari pengaruh masing-masing faktor tersebut diharapkan dapat memberikan sumbangsih dan acuan bagi

perbaikan kinerja pemerintah Provinsi D.K.I Jakarta khususnya pada Dinas Pendidikan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka masalah-masalah yang memengaruhi Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Pemerintah Provinsi D.K.I Jakarta (termasuk SKPD Dinas Pendidikan) dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Adanya anggapan bahwa pemerintah daerah memiliki karakteristik tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, serta miskin inovasi dan kreativitas.
2. Adanya tuntutan masyarakat agar pemerintah daerah memberikan pelayanan yang maksimal.
3. Penerapan sistem baru yang diharapkan dapat meningkatkan Kinerja Aparat Pemerintah Daerah namun ternyata malah menyebabkan kebalikannya yang ditunjukkan dengan rendahnya realisasi APBD.
4. Masih minimnya pelatihan dalam rangka peningkatan kualitas SDM sehingga upaya peningkatan Kinerja Aparat Pemerintah Daerah menghasilkan perbaikan yang kurang maksimal.

C. Pembatasan Masalah

Dengan berdasarkan pada Latar Belakang dan Identifikasi Masalah dapat dikatakan bahwa Kinerja Aparat Pemerintah Daerah merupakan hal yang

menjadi tuntutan bagi pemerintah sebagai pelayan masyarakat dan hal tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor yang kompleks. Penelitian ini bertujuan untuk membuktikan apakah faktor penerapan kebijakan *e-government* dan penyusunan anggaran memengaruhi Kinerja Aparat Pemerintah Daerah pada Dinas Pendidikan Pemerintah Provinsi D.K.I. Jakarta. Oleh karena itu, peneliti membatasi masalah pada penelitian ini pada “Pengaruh Penerapan kebijakan *e-Government* dan Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Dinas Pendidikan Provinsi D.K.I. Jakarta)”.

D. Perumusan Masalah

Dari uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang masalah maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Penerapan Kebijakan *e-Government* berpengaruh terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah?
2. Apakah Penyusunan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah?

E. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi dalam rangka mengevaluasi kinerja Dinas Pendidikan Pemerintah Provinsi D.K.I. Jakarta terutama kaitannya dengan perencanaan pembangunan dan

pengambilan keputusan dalam rangka memaksimalkan penyerapan anggaran pada Dinas Pendidikan.

2. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam hal pengembangan wawasan di bidang anggaran pemerintah daerah serta dapat berperan sebagai acuan pemikiran dalam pengembangan ilmu akademik dan dapat dijadikan referensi atau bukti tambahan untuk peneliti-peneliti selanjutnya yang akan meneliti tentang topik yang sama.